

XIV JORNADAS DE PRESUPUESTACIÓN, CONTABILIDAD Y CONTROL PÚBLICO

CONFERENCIAS

MESAS REDONDAS

Depósito legal: M-50-089-2002

I.S.B.N.: 84-476-0535-3

N.I.P.O.: 101-03-022-6

Elaboración y Coordinación: Intervención General de la Administración del Estado

Edición y Distribución: Ministerio de Hacienda

Secretaría General Técnica

Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones

Centro de Publicaciones

Plaza del Campillo del Mundo Nuevo, 3

28005 Madrid. Teléf.: 91 506 37 40. Fax: 91 527 39 51

Impresión: Sociedad Anónima de Fotocomposición

Talisio, 9. 28027 Madrid

Presentación

Se presenta en esta edición la recopilación de las diferentes intervenciones registradas durante la celebración en Madrid de las XIV Jornadas de Presupuestación, Contabilidad y Control Público.

Estas jornadas se han dedicado monográficamente a estudiar y analizar las subvenciones y ayudas públicas, y en especial a su control, permitiendo una reflexión no sólo sobre la situación del tema en estos momentos, sino también sobre las posibles soluciones a las insuficiencias y problemas que aún se mantienen. Todo ello puede contribuir de manera positiva a la nueva regulación general de subvenciones y ayudas.

Se incluyen en esta obra además de una visión global sobre el tema, el marco político del estado subvencional, las conferencias, ponencias y mesas redondas sobre los diversos aspectos contemplados: planificación del gasto en subvenciones, recepción de las ayudas por los beneficiarios finales, verificación del cumplimiento de lo establecido, etc. Los análisis proceden de distintos ámbitos competenciales, el comunitario, el estatal y el autonómico, y han sido expuestos por ponentes y conferenciantes expertos conocedores de los temas tratados, a quienes la Intervención General de la Administración del Estado agradece nuevamente su participación en estas Jornadas.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
1. Inauguración de las Jornadas	
<i>Excmo. Sr. D. Cristóbal Montoro Romero</i> <i>Ministro de Hacienda.....</i>	15
2. Presentación de las Jornadas	
<i>Ilma. Sra. D.^a Alicia Díaz Zurro</i> <i>Interventora General de la Administración del Estado.....</i>	25
3. Conferencias	
El Estado subvencional: el marco político <i>Excmo. Sr. D. Íñigo Cavero Lataillade</i> <i>Presidente del Consejo de Estado</i>	33
La gestión de las subvenciones públicas en la cooperación para el desarrollo <i>Excmo. Sr. D. Rafael Rodríguez-Ponga y Salamanca</i> <i>Secretario General de la AECI.....</i>	59
Las irregularidades en la obtención y empleo de subvenciones públicas <i>Excmo. Sr. D. Juan Velarde Fuertes</i> <i>Consejero de la Sección 2.^a de Fiscalización del Tribunal de Cuentas</i>	67
La gestión de las subvenciones públicas con fines sociales a través de organizaciones no gubernamentales <i>Excmo. Sr. D. Juan Manuel Suárez del Toro Rivero</i> <i>Presidente de Cruz Roja Española</i>	93

4. Clausura

La actividad subvencional del Estado: su importancia y control <i>Excma. Sra. D.^a Elvira Rodríguez Herrero</i> <i>Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos</i>	105
--	-----

MESAS REDONDAS

1. Control de la concesión de subvenciones: control de la decisión Instrumentos Jurídicos: convenios y contratos-programa

<i>Ilmo. Sr. D. Javier Losa Ciganda</i> <i>Director de la Oficina de Control Económico del Gobierno Vasco</i>	119
<i>Ilmo. Sr. D. Santiago Fuentes Vega</i> <i>Interventor Delegado en el M.^o de Ciencia y Tecnología</i>	132
<i>Ilma. Sra. D.^a M.^a Luisa Bárcenas Gutiérrez</i> <i>Subdirectora General de Financiación de las PYME</i>	151
<i>Ilmo. Sr. D. Antonio Panizo García</i> <i>Abogado del Estado Jefe de la Asesoría Jurídica de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos</i>	153

2. Control de la aplicación de subvenciones: Control de la ejecución

<i>Ilmo. Sr. D. José M.^a Portabella i D'Alós</i> <i>Interventor General de la Generalitat de Catalunya</i>	167
<i>Ilmo. Sr. D. Jesús del Barco Fernández-Molina</i> <i>A.N. Jefe de División de Auditoría Operativa y Control Financiero de Subvenciones Nacionales. IGAE</i>	171
<i>Ilmo. Sr. D. José Pascual García</i> <i>Subdirector Jefe de la Asesoría Jurídica del Departamento 2.^o de Fiscalización del Tribunal de Cuentas</i>	180
<i>Ilma. Sra. D.^a M.^a del Mar García Ferrer</i> <i>Subdirectora General de Estudios y Cooperación del Instituto de la Mujer</i>	184

3. Control de Fondos Comunitarios

<i>Ilmo. Sr. D. Manuel Gómez Martínez</i> <i>Interventor General de la Junta de Andalucía.....</i>	193
<i>Ilmo. Sr. D. Tomás Ramos Segovia</i> <i>A.N. Jefe de División de Control Financiero de Fondos Comunitarios.</i> <i>IGAE.....</i>	208
<i>Ilmo. Sr. D. Jesús Lázaro Cuenca</i> <i>Tribunal de Cuentas Europeo.....</i>	214
<i>Ilmo. Sr. D. Ricardo García Ayala</i> <i>Director A de la Dirección General de Control Financiero. Comisión</i> <i>Europea.....</i>	220

1

Inauguración de las Jornadas

Excmo. Sr. D. Cristóbal Montoro Romero
Ministro de Hacienda

En estas jornadas que se van a dedicar al estudio de las subvenciones y ayudas públicas, quiero comenzar anunciándoles la intención del Gobierno de impulsar la mejora del procedimiento de concesión de las subvenciones y ayudas públicas, tanto nacionales como comunitarias, así como de perfeccionar su seguimiento para garantizar el adecuado uso de los recursos públicos y, en caso contrario, exigir su devolución y las responsabilidades que se pudiesen deducir.

Estamos pues ante el trabajo de un nuevo texto normativo, una nueva ley, que abarque toda la problemática relacionada con las subvenciones.

Hasta ahora, como es conocido, la regulación básica de subvenciones se incluía en la Ley General Presupuestaria, pero hemos entendido conveniente darle un tratamiento diferenciado, por lo que estamos ya acometiendo la elaboración de ese texto legal para reunir en él toda la normativa sobre subvenciones que hoy está dispersa en varios textos legales y subsanar las lagunas legislativas existentes.

Otras razones que justifican ese tratamiento son la necesidad realmente perentoria de reforzar el control de las subvenciones con procedimientos más rápidos y más eficaces, así como dar respaldo al procedimiento de reintegro para asegurar la devolución de la subvención en los supuestos de uso indebido de los fondos.

Hace dos años participé como Secretario de Estado de Economía en las Jornadas que conmemoraban el CXXV aniversario de la creación de la Intervención General de la Administración del Estado y que supusieron el reconocimiento de su prestigio como Institución y la valoración de la profesionalidad de las personas que desempeñan sus funciones, tanto en el ámbito del centro directivo como en las Intervenciones delegadas, regionales y territoriales.

En efecto, se cumplen ahora ya 127 años desde que el Ministro de Hacienda, D. José Echegaray, crease la Intervención General con el objetivo de controlar el

gasto desde aquella proverbial preocupación por el equilibrio de las finanzas públicas o, empleando sus palabras, «desde el santo temor del déficit».

Este objetivo fundacional de la IGAE de velar por el saneamiento de las cuentas públicas cobra en estos años especial relieve, especial interés. Creo que estamos ante un relieve y un interés extraordinario, en los comienzos del siglo XX, y también en la circunstancia actual de la sociedad española que alcanzará el equilibrio presupuestario en este año 2001, por primera vez en la historia de la Hacienda Pública española después de décadas y cuando están a punto de aprobarse las Leyes de Estabilidad Presupuestaria.

La IGAE es pues una Institución decisiva para lograr el equilibrio presupuestario. Siga siendo en adelante el escenario y el escenario estable y permanente de la economía española. Eso es lo que esperan los ciudadanos de nosotros, que realmente contribuyamos a que la casa del estado esté saneada, esté en equilibrio.

Quiero en este terreno agradecer el esfuerzo y la dedicación de todo el personal de la IGAE que tanto está haciendo por contribuir a los logros obtenidos por la política presupuestaria aplicada en España en los últimos años.

La política presupuestaria es, en efecto, un instrumento clave de la política económica de estabilidad que ha protagonizado el destacado impulso de crecimiento económico y del empleo que está viviendo nuestra sociedad desde el año 1996. Esta política económica es la que nos ha posibilitado una tasa media de incremento de nuestro PIB del 3,8% en el período 1996-2000, muy lejos del 1,4% que alcanzamos en el quinquenio anterior. De hecho, en este año, el año 2001, pese a la desaceleración de la economía mundial, nuestro crecimiento económico se situará en torno al 3%; y es que el poder adquisitivo de los españoles está ya situado en el 83% de la media europea y nuestro objetivo para el próximo año es que de ese 83% pasemos al 85%, manteniendo un diferencial de crecimiento económico superior, claramente, al experimentado por las economías más avanzadas de la Unión Europea.

La convergencia real es pues un hecho, un hecho acelerado desde el año 1995, fruto de la etapa en la que estamos sacando el mejor aprovechamiento de nuestra integración plena en la Unión Europea, en la unión económica y monetaria europea. La estabilidad de precios ha sido otro factor esencial para nuestro elevado ritmo de crecimiento. Entre 1996 y 2000 la subida media de nuestro IPC ha sido del 2,6%, frente al 5,16 del período 1991-1995. Este año el IPC está flexionando

hacia una cifra inferior al 3%, con la que acabaremos este año y, para el año 2002, por tanto podemos aspirar a que nuestra evolución de precios se acerque al 2% que propone el Banco Central Europeo.

Todo ello ha dado como resultado una extraordinaria creación de empleo, especialmente en los grupos sociales que tenían mayores dificultades para encontrar trabajo. Según la Encuesta de Población Activa, desde 1996 se han ganado en España más de 2.560.000 puestos de trabajo, de los que 1.280.000 son mujeres, un 50% prácticamente de los empleos creados han sido para la mujer y entre los demás, de 2.500.000 de nuevos ocupados, 750.000 son jóvenes entre 16 y 29 años y otros tantos son mayores de 45 años.

Otro hito relevante, no sólo de la política económica del Gobierno, sino del conjunto de la sociedad española, es el saneamiento financiero de la Seguridad Social que superando su etapa de tradicionales déficit, ha pasado a tener un superávit de al menos el 0,5% del PIB este año; seguramente superaremos esa cifra y ello supone la mejor garantía para el futuro, no sólo para el presente, de nuestras pensiones.

Desde 1996 el número de afiliados ha aumentado casi 3.500.000, exactamente 3.463.000; el año pasado eran 3.000.000 lo que demuestra los magníficos datos del presente ejercicio, un ejercicio que ha estado enmarcado en la ralentización de la economía internacional. Así pues, desde niveles de déficit público cercanos al 7% del PIB en el año 1995, hemos llegado al equilibrio presupuestario en el año 2001 por primera vez en 25 años. Y este saneamiento de las cuentas públicas se ha conseguido principalmente el 80% controlando el gasto, reduciendo incluso el gasto, conteniendo fundamentalmente la evolución, la trayectoria del gasto corriente. Así es como se ha logrado situar la deuda pública este año por debajo del 60% del PIB, 8 puntos menos de los que había en 1996, y es que si se hubiera continuado con la política presupuestaria del año 1995, ahora el volumen de deuda del conjunto de las Administraciones Públicas representaría el 76% del PIB frente al 57% previsto para este año 2001, lo que nos situaría en los puestos de cabeza de la Unión Europea por volumen de deuda.

El proceso de consolidación fiscal iniciado en el año 1996 nos ha permitido ahorrar en intereses durante los últimos 5 años 9,5 billones de pesetas, lo que equivale prácticamente a casi el 70% de las inversiones de capital realizadas por las Administraciones Públicas en ese período de tiempo. El creciente ahorro público, que ha subido desde el año 96 en 5,6 puntos del PIB, ha mejorado sustancialmen-

te las condiciones de financiación de nuestra economía. Así ha sido posible la realización de un importante programa inversor, la rebaja considerable del precio de la financiación de empresas y familias, la creación de 300.000 nuevas empresas y la contribución a la integración de nuestra economía y de nuestras empresas en los mercados internacionales.

El equilibrio presupuestario es pues la mejor garantía frente a las actuales dificultades que vive la economía mundial, permitiéndonos, si las circunstancias lo demandan, que el presupuesto pueda cumplir su función estabilizadora de las desviaciones de la coyuntura económica. No hay razón alguna para pensar que la disciplina fiscal haya de dejar de ser un factor esencial de estabilidad, como lo ha acreditado fehacientemente en los últimos 5 años.

Debo insistirles esta mañana en que la polémica que la situación económica internacional ha desatado entre defensores de estimular la economía a través de un mayor déficit público y los que propugnamos la estabilidad presupuestaria, tiene bastante de falacia; es inútil intentar levantar la actividad económica a través de mayor déficit, mayor deuda, sobre todo para economías como la española de tamaño medio, inmersa en una Unión Monetaria Europea. El dilema no es ese, el dilema auténtico es mantener la estabilidad presupuestaria compaginada con reformas profundas de nuestro sector público, que pasan por el control presupuestario y que se ven flanqueadas por las reformas tributarias que sigue necesitando nuestro país.

Unas finanzas públicas equilibradas dan valor a nuestro país como marco político e institucional de las actividades económicas, porque razonablemente los agentes económicos lo que demandan fundamentalmente es estabilidad, seguridad y confianza para acometer y para localizar sus inversiones. Es por ello por lo que el Gobierno ha entendido la importancia del control presupuestario desde el primer momento y ha reforzado el papel de la IGAE a este respecto.

Una de las primera medidas adoptadas por el primer Gobierno del Partido Popular en el ámbito organizativo, fue elevar la Intervención al rango de Subsecretaría. Esta medida no sólo tenía la intención de darle mayor relieve dentro del organigrama de la Administración, sino que además pretendía concederle más autonomía para ejercer sus funciones, unas funciones que a veces exigen adoptar criterios que soy consciente no siempre coinciden con el punto de vista de los gestores públicos, pero de eso se trata. Realmente como ustedes conocen en su función dia-

ría no siempre hay que coincidir con el gestor, hay que explicarle al gestor público la necesidad de llevar adelante ese control presupuestario con más eficiencia.

Posteriormente, en 1998, entró en actividad la Oficina Nacional de Auditoría, que reforzó el protagonismo de la Intervención en el área del control financiero y que ha posibilitado incrementar no sólo la cantidad sino, sobre todo, la calidad de su trabajo. Hoy, los informes de la IGAE son un punto de referencia indiscutible para valorar las actuaciones de nuestros Organismos, de nuestras Empresas Públicas y de la Administración del Estado en su conjunto y son sus informes un punto ineludible también para promover las mejoras de la gestión pública.

Estos cambios organizativos han contribuido a potenciar el desempeño de las funciones que ejercen los Interventores en la elaboración, la contabilidad y control de los presupuestos públicos. Es fundamental el papel que juegan, como decía, los informes de la IGAE, tanto en el asesoramiento de la Comisión General de Secretarios Estado y de Subsecretarios y del Consejo de Ministros, como en las recomendaciones que se promueven para los gestores directos.

En estos momentos, en estas semanas, se están debatiendo en las Cortes los Presupuestos Generales del Estado para el año 2002, instrumento primordial de la política económica, con los que el Gobierno se propone impulsar el crecimiento económico y la creación de empleo desde el equilibrio de las cuentas públicas. El equilibrio presupuestario respalda la prosperidad de la sociedad española en el corto, medio y largo plazo, porque contribuye a la estabilidad de los precios, asegura la protección social, facilita nuevas bajadas de impuestos y garantiza una inversión pública elevada y sostenida, compatible con una reducción de deuda pública. Desde la perspectiva de la Intervención, son muy significativos los avances en la contabilidad presupuestaria gracias, sobre todo, a los nuevos instrumentos, a las nuevas dotaciones informáticas que contribuyen a dar más transparencia a la información y a facilitar unos datos contables más homogéneos de las distintas unidades gestoras del presupuesto.

También debo resaltar esta mañana, los progresos en la Cuenta General del Estado que se rinde al Tribunal de Cuentas, ya que en estos últimos años se han ido incorporando diversas observaciones que éste había formulado. Además, en la cuenta de 1999 el Consejo de Ministros aprobó su remisión al Tribunal de Cuentas en octubre del 2000, se agregaron por primera vez la Cuenta General de las

Administraciones Públicas, la Cuenta General de las Empresas Estatales y la Cuenta General de las Fundaciones Públicas Estatales.

La contabilidad nacional es una herramienta indispensable para que los países miembros de la Unión Europea hablemos un mismo lenguaje contable a la hora de cuantificar nuestras magnitudes económico-financieras, a la hora de dotar a esas magnitudes de unos criterios homogéneos que además contribuye, sin duda alguna, a evaluar y a definir los logros, las aspiraciones en forma de objetivos económicos de nuestras políticas económicas.

La IGAE desempeña esta función siempre en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística y con el Banco de España. Asimismo, la IGAE participa en la determinación de la necesidad o capacidad de financiación de las Administraciones Públicas de acuerdo con las normas del SEC'95 y es la Institución responsable de remitir esta información a la Comisión Europea según exige el procedimiento de déficit excesivo. Además, en los proyectos de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y de su Ley Orgánica complementaria, se determina que es el Gobierno de la nación el que velará por el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en todo el ámbito del sector público, es decir, de las unidades que según el SEC'95 forman parte del sector Administraciones Públicas.

Los proyectos de Ley de Estabilidad Presupuestaria ofrecen una solución democrática, una vía democrática al control del presupuesto público. Las Cortes Generales intervendrán desde el primer momento en la programación plurianual de la que se derivan los objetivos presupuestarios. Gracias a este control democrático, la gestión de las cuentas públicas será más transparente y los ciudadanos tendrán un valioso, un preciso punto de referencia para valorar mejor los costes y los beneficios de las diferentes propuestas públicas. Concretamente se establece que la IGAE sea quien eleve al Gobierno, a través del Ministerio de Hacienda, un informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

No puedo olvidar el importante apoyo prestado por la Intervención para facilitar el tránsito contable al euro. Gracias a este trabajo, a partir del 2 de enero se podrá contabilizar el Presupuesto y su ejecución en euros. También tengo que agradecer el esfuerzo realizado este año para elaborar la nómina de Clases Pasivas y su notificación a los perceptores en esta manera.

Respecto al control, el Gobierno decidió incrementar los requisitos a comprobar en la fiscalización previa, a la vez que fortaleció el control financiero. Hoy disponemos de informes de cada Centro Gestor Público en los que se analiza no sólo el cumplimiento de la legalidad, sino además la asignación apropiada y eficiente de los recursos públicos.

En los últimos años, la IGAE ha hecho un gran esfuerzo personal y material al realizar un importante número de controles financieros y en especial en el ámbito de la auditoría de cuentas y del control de las subvenciones, tanto nacionales como comunitarias, por eso es un acierto que sea ésta la materia a la que se van a dedicar estas Jornadas.

En estos últimos años, se ha potenciado en España el control de los recursos públicos y de gestión económico-financiera. De esta forma, se responde a la exigencia democrática de mayor transparencia en la gestión pública. Así, en el Plan de Auditorías 2001 de la IGAE, está prevista la realización de 2.875 controles, incluyendo los correspondientes a los ámbitos de la Intervención General de la Defensa y de la Intervención General de la Seguridad Social. Controles que no sólo se limitan a la auditoría de cuentas, sino que cada vez más intentan abarcar aspectos de procedimientos economía y eficiencia, y son herramientas, por tanto, cada vez más útiles para los gestores.

Animo a todos a continuar con ilusión las tareas que tienen encomendadas, tareas que están contribuyendo significativamente a mejorar cualitativamente el gasto público, hacerlo más transparente, a acercarlo a la sociedad española, lo que sin duda alguna, con su trabajo, con su labor, están haciendo una formidable contribución, en favor de la mejora del bienestar de los ciudadanos.

2

Presentación de las Jornadas

Ilma. Sr. D.ª Alicia Díaz Zurro

Interventora General de Administración del Estado

Para la Intervención General de la Administración del Estado es un motivo de satisfacción la celebración de las XIV Jornadas de Presupuestación, Contabilidad y Control Público, y continuar con la tradición que se inició en 1974 con ocasión de la celebración del primer centenario de la IGAE, y cuya anterior edición en 1999 coincidió con el CXXV Aniversario de esta Institución que hoy nuevamente nos congrega aquí.

Las Jornadas celebradas por la Intervención General han querido ser siempre un lugar de encuentro entre profesionales que aporten desde distintas perspectivas, conocimientos y experiencias que enriquezcan nuestra labor diaria, un foro de debate en el que desde un punto de vista constructivo se intercambien ideas y se discutan cuestiones que permitan mejorar el ejercicio de unas funciones que no son sino la expresión de la función de servicio público que cumplimos.

Dedicar estas Jornadas monográficamente a estudiar y a analizar las subvenciones y ayudas públicas y su control en especial, nos debe permitir reflexionar con cierta calma sobre el estado de la cuestión y hacer una valoración crítica de los avances que se han ido produciendo, pero también de las insuficiencias que aún se mantienen y cuál puede ser el modo adecuado de superarlas.

Adicionalmente al crecimiento de los recursos económicos públicos que se destinan a las políticas de ayudas y subvenciones, que cuantitativamente por sí mismos ya justifican una especial atención, debe tomarse en consideración la trascendencia social y económica de la actuación del Estado a través de ayudas y subvenciones que debe evitar por todos los medios que una actuación indebida o inadecuada de los perceptores de ayudas genere no sólo perjuicios al patrimonio público, sino distorsiones en las actuaciones cuyo fomento o protección se perseguían con la concesión de tales ayudas y subvenciones públicas.

Jurídicamente, la gestión de subvenciones ha carecido tradicionalmente de una regulación unitaria con anterioridad a la publicación de la Ley General Presupues-

taria. Con anterioridad a dicha Ley, ni siquiera existía una norma con rango legal que regulara los principios básicos y generales aplicables a todas ellas. Como saben, con la Ley General Presupuestaria, los artículos 81 y 82 pasan a regular esta materia, si bien de una forma todavía insuficiente. No creo necesario, en este momento, revisar los antecedentes más remotos en materia normativa de subvenciones, cuestión que analizarán otros ponentes con mayor y mejor detalle, por ello voy a situarme directamente en la etapa más reciente en lo que a esta materia se refiere; así, en lo relativo al control de subvenciones y ayudas públicas, desde la reforma de 1991, quedó definitivamente claro que la dirección del control financiero en este ámbito corresponde a la Intervención General, aunque se reconocen las facultades que corresponden a los propios órganos gestores de subvenciones, reforma que desembocó en un desarrollo importante del control de subvenciones en la Intervención General que a partir de entonces adquirieron una importancia fundamental en la ejecución del Plan Anual de Auditorías. Desde entonces, la regulación del control de subvenciones se ha beneficiado de la mejora que sobre el régimen de control en general introdujo en 1995 el Decreto 2.188 de control interno, pero fundamentalmente del reforzamiento que en el control financiero introduce el Real Decreto 339 de 1998. Este último modifica el anterior y regula el procedimiento a seguir en aquellos casos en que de las conclusiones de los controles financieros se requieran actuaciones concretas e inmediatas por parte de los órganos gestores para evitar perjuicios económicos a la hacienda del sujeto controlado, en especial en materia de reintegros y subvenciones, al contemplar la obligación del órgano gestor de iniciar expediente de reintegro y enviar posteriormente a la Intervención General una resolución motivada sobre la procedencia o improcedencia del reintegro y su cuantificación.

Al reforzamiento del control de subvenciones contribuye igualmente la creación de la Oficina Nacional de Auditoría, que en el marco de una estructura con el suficiente grado de flexibilidad y adecuación a las necesidades específicas de los controles que se deban abordar, dedica dos de sus divisiones al control de subvenciones, una al control de subvenciones nacionales y otra al control de subvenciones de fondos comunitarios. Debo hacer referencia, además, a la publicación de la Orden de 12 de enero de 2000 por la que se regula la remisión de información sobre subvenciones y ayudas públicas para la creación de la base de datos nacional a la que se refiere el artículo 46 del Real Decreto 2.188 anteriormente citado. Dicho artículo establece, en su apartado uno, la obligación de los titulares de los departamentos ministeriales y presidentes y directores de organismos autónomos y entes públicos de facilitar información a la Intervención General sobre las ayudas

públicas por ellos gestionadas, y en el apartado dos dispone que con esta información la Intervención General formará una base de datos nacional que facilite la planificación y el seguimiento de las actuaciones de control cuya ejecución tiene atribuida por el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria. También establece que la creación de la base de datos se efectuará por Orden del Ministerio de Hacienda.

Así, esta Orden Ministerial viene a dar respuesta a las obligaciones, que tanto la normativa nacional como la comunitaria, encomiendan a la Intervención General, y permite disponer de sistemas de información adecuados para coordinar la lucha contra el fraude al presupuesto nacional y comunitario, realizar aquellas verificaciones que sólo la disposición del conjunto de la información permite.

Para su aplicación, la Intervención General ha desarrollado el sistema de información TESEO, orientado a la creación y actualización de dicha base de datos. Además, dado que la gestión de las subvenciones públicas es competencia de distintas Administraciones Públicas, lo que genera multiplicidad de controles y órganos que intervienen, la coordinación entre ellos es de extrema importancia. Para facilitarla y para alcanzar una mayor eficacia en la gestión del control de subvenciones, está prevista la celebración de convenios en colaboración con las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en el ámbito de sus correspondientes competencias.

Este repaso a los avances normativos que a lo largo de los últimos años han ido sucediendo, no quedaría completo si no hiciera mención al esfuerzo y a la dedicación profesional de los funcionarios encargados de llevar a cabo lo que la normativa prevé, ya que sin su concurso, desarrollando metodología y planificando y ejecutando controles, en poco o en nada se hubieran concretado las previsiones y posibilidades a que la normativa se refiere. Por ello, si la existencia de lagunas e insuficiencias normativas, las debilidades en procedimientos de gestión y control o una creciente propensión al fraude que se ha detectado y puesto de manifiesto, pueden poner en riesgo la eficacia del gasto público en subvenciones y puede comprometer objetivos de política económica y presupuestaria, por ello debemos plantearnos si ha llegado el momento de abordar una nueva regulación jurídica para la gestión y el control de subvenciones. Dicha regulación, entre otros fines, intentaría clarificar el ámbito objetivo y subjetivo del régimen legal de subvenciones o introducir procedimientos de control más ágiles y eficaces en la prevención y reducción, así como eliminar o reducir la dispersión normativa actual.

Es el propósito de estas Jornadas reflexionar conjuntamente, intercambiar ideas, experiencias y visiones para tratar de obtener conclusiones que permitan, a las instancias competentes para ello, adoptar las medidas que respecto a una nueva regulación de subvenciones se consideren oportunas.

Estoy convencida de que en el curso de estos dos días, las intervenciones previstas de los conferenciantes y ponentes de las mesas redondas nos proporcionarán un conocimiento más cabal de la situación, puesto que ésta se va a abordar desde distintos puntos de vista.

Iniciamos el seminario con una visión global, el marco político del estado subvencional, a partir de entonces tendremos ocasión de disertar desde distintas ópticas, la de quienes planifican el gasto público y la de los gestores de subvenciones, la de quienes colaboran con el gestor para que las subvenciones lleguen a los beneficiarios finales y la de quienes desde los distintos órganos de control, interno y externo, se ocupan de verificar el cumplimiento de lo establecido.

Era imprescindible que las diversas visiones procedieran de los ámbitos competenciales de las distintas administraciones; así, tendremos aquí intervenciones desde la óptica de las Instituciones Comunitarias y desde las Comunidades Autónomas, ámbitos ambos con los que especialmente, desde las funciones que competen a la Intervención General de la Administración del Estado, se promueve un espíritu de coordinación que facilite y optimice el aprovechamiento de los medios disponibles.

La visión, sin embargo, no sería completa sin la participación de todos ustedes que han tenido la amabilidad de responder a nuestra invitación, y les animo a que participen y a que manifiesten sus dudas o expongan sus opiniones.

No quiero finalizar la presentación de estas Jornadas sin aprovechar el excelente foro de audiencia que se me ofrece para hacer una referencia, aunque breve, a otros aspectos del trabajo de la Intervención General. Nuestras funciones como órgano de control interno, a través de la función interventora y del control financiero, como órgano directivo y gestor de la contabilidad pública, y como órgano encargado de la planificación, diseño y ejecución de la política informática de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, harían excesivamente prolija una referencia a los proyectos, avances o actuaciones llevadas a cabo en los dos últimos años, los transcurridos desde las anteriores Jornadas; por ello, quiero referirme, sin

merma de la relevancia del resto, a aquéllos que, por uno u otro motivo, son de más actualidad o de más interés para la mayor parte de ustedes.

En el ámbito del control del gasto público, me gustaría recordar que éste tiene una doble vertiente: cualitativa y cuantitativa. En la primera de ellas es donde tradicionalmente ha desempeñado sus funciones la Intervención General de la Administración del Estado, determinando la legalidad, eficiencia y economía del gasto y del ingreso, tanto a través de la función interventora como de los controles financiero, o auditorías posteriores. No hay que olvidar la segunda faceta complementaria que se refiere al control cuantitativo del gasto que deriva de nuestras competencias en materia contable y que nos enlaza con los compromisos de estabilidad ante la Unión Europea y con nuestro propio proyecto de Ley de Estabilidad Presupuestaria. Debemos ser conscientes de que ambos aspectos son necesarios y complementarios, sin que uno sin el otro pueda cobrar su sentido.

Tras esta breve reflexión sobre el control financiero, me gustaría poner de relieve las actuaciones derivadas de la aplicación de los ya citados Decretos 2.188 de 1995 y el posterior 339 de 1998, que han posibilitado llevar a la práctica los llamados informes de actuación y los informes a Consejo de Ministros, en el primero de los casos con obligado seguimiento por el titular del departamento responsable de las recomendaciones formuladas en los respectivos informes.

Con motivo de la ya muy próxima introducción del euro como única moneda de curso legal, la Intervención General ha venido trabajando desde hace tiempo para que el periodo de transición y la implantación de la moneda única se desarrollen en relación con nuestras competencias de la mejor forma posible. Esta labor se ha desarrollado en tres campos:

- Dictando y participando en la elaboración de normas contables tanto para la Administración del Estado como para la Administración Local, formando al personal encargado de los procesos contables públicos y adecuando los sistemas de información a la nueva realidad, de tal forma que a la fecha actual todos superan el 90% del avance en la adaptación y en varios de ellos ya se ha logrado la adaptación al 100%.
- Por otro lado, quiero también comentar la situación de la revisión del Acuerdo de Consejo de Ministros de 1997 sobre extremos a verificar en la fiscalización limitada previa. Dicha revisión se ha abordado a la vista de las nece-

sidades que se han ido manifestando con el transcurso del tiempo y como consecuencia de importantes modificaciones normativas, en especial la nueva Ley y el nuevo Reglamento de contratos. Esperamos haber finalizado el proyecto de acuerdo antes de la finalización del presente ejercicio.

- Por último, quiero hacer mención a la importante labor que la Intervención General desarrolla como encargada de la elaboración de la cuentas nacionales de las Administraciones Públicas, función a la que los proyectos de Ley de Estabilidad Presupuestaria otorgan una especial relevancia para verificar el cumplimiento de los objetivos que allí se establecen. La Ley de Estabilidad Presupuestaria emplaza además, como ya saben, a que en el plazo de seis meses se elabore y se presente por el Gobierno un nuevo texto de Ley General Presupuestaria. La Ley de Medidas de 1998 anticipó la reforma de los títulos correspondientes al control y a la contabilidad pública; no obstante, el dinamismo de nuestras funciones pone de manifiesto la necesidad constante de revisión de nuestros procedimientos y normativas, por lo que dicho nuevo proyecto será fundamental para el trabajo de la Intervención General de la Administración del Estado, sin ir más lejos en materia de subvenciones.

Quiero acabar esta presentación deseando que estas Jornadas sirvan para cumplir los objetivos que en su organización nos marcamos, agradeciendo a los conferenciantes y ponentes que hayan aceptado participar y compartir con todos nosotros sus conocimientos y experiencias, a todos ustedes su asistencia y atención, y especialmente al Excmo. Sr. Ministro de Hacienda que haya tenido la deferencia de acudir a inaugurarlas, gesto con el que respalda y apoya la labor de la Intervención General.

3

Conferencias

El Estado subvencional: el marco político

 *Excmo. Sr. D. Íñigo Cavero Lataillade*
Presidente del Consejo de Estado

Una buena manera de acercarnos al concepto de Estado Subvencional es sin lugar a dudas empezar por las previsiones que nuestra Constitución nos brinda, es decir, por su marco jurídico y político, ya que el sentido y alcance que se quiera dar a la expresión Estado Subvencional puede ser objeto de diferentes interpretaciones.

El marco constitucional de una teoría subvencional se basa en lo que trataré de resumir a continuación. El Preámbulo de la Constitución (C.E.) parte de que «la Nación Española proclama su voluntad de, entre otras cosas, promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida» e inmediatamente después el artículo 1.1. establece que «España se constituye en un Estado Social y Democrático de Derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político».

El art. 9.2. señala que «corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

De este modo, los objetivos proclamados en el Preámbulo se complementan con los preceptos del artículo 1.1. en cuanto define al Estado y sus principios superiores y la fijación de obligaciones para los poderes públicos en el 9.2.

Ese artículo 1.1. es un artículo de inicio, de definición de un modelo de Estado al que a lo largo del resto del articulado se le va dando forma; es la primera consecuencia normativa de lo manifestado en el Preámbulo de la Constitución como intenciones y objetivos. Producto de ello es esa definición y caracterización de un tipo de Estado.

Señala Lucas Verdú, al referirse al Estado Social y Democrático de Derecho, recogido en el art. 1.1., que el Estado español descansa en una estructura socioeconómica neocapitalista típica de las democracias occidentales desarrolladas y señala tres como rasgos salientes de nuestro Derecho Constitucional Económico:

- Regulación jurídico constitucional de una economía mixta con un sector privado predominante (arts. 33 y 38) y otro sector público más reducido susceptible de ampliación (arts. 128 y 131).
- Una caracterización de la función social de la propiedad privada y de la herencia.
- Subordinación de toda la riqueza del país en sus distintas formas, cualquiera que sea su titular, al interés general, (art. 128).

A lo que habría que añadir los imperativos, auténticos mandatos constitucionales, contenidos en los arts. 9.2., 40 y 129, cuya aplicación puede transformar la estructura socioeconómica del Estado.

El Estado social de Derecho, que participa de la preocupación liberal por los derechos y libertades individuales, plasma en el art. 1.1. de la Constitución el enunciado que deberá encontrar su contenido en el cumplimiento del mandato del art. 9.2., en cuanto ordena a los poderes públicos que hagan «reales y efectivas» la libertad y la igualdad. Este artículo orienta imperativamente la actuación de los poderes públicos para que estos desempeñen una tarea en pro de la nivelación social y a la vez preserven la libertad individual, objetivo que, aunque no fácil, es obligatorio en función de las circunstancias y disponibilidad de medios y recursos.

El art. 9.2. completa su encomienda a los Poderes públicos impulsándoles a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural.

Cuando se refiere a la vida política no se limita a la elección de los representantes, sino que se extiende a la participación ciudadana en todo tipo de actuaciones susceptibles de ser calificadas así, haciendo referencia a la participación social, los derechos y deberes de intervención en los asuntos públicos, etc. En cuanto a la vida económica es preciso destacar que la igualdad social puede, teóricamente, con-

seguirse por la acción intervencionista directa de los poderes públicos, pero indudablemente ese derecho queda garantizado cuando se posibilita un marco de relaciones sociales que tiende a hacerla posible sin necesidad de emplear, como recurso único, la acción redistributiva de la Administración ejercida a posteriori.

Si bien el art. 38 de la Constitución reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, sin embargo los poderes públicos deberán garantizar y proteger su ejercicio, así como la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación como recurso extremo. Buena parte de las previsiones de este artículo están encuadradas en el capítulo segundo «Derechos y Libertades» sección 2.^a «de los Derechos y Deberes de los Ciudadanos».

El modelo económico que vino a instaurar la C.E. de 1978 ha sido fruto del espíritu de consenso. La C.E. no ha establecido una organización económica fija, sino que ha optado por establecer una combinación de conceptos lo suficientemente abiertos para permitir la actuación de diversas opciones políticas. Pero un condicionante de la evolución del modelo de nuestra economía era, inicialmente nuestra pretensión y luego logro, de ingreso en la Comunidad Económica a cuyas prescripciones o directrices de economía social de mercado deberíamos sujetarnos.

Si bien la C.E. recogió la expresión «Economía de Mercado» y no «Social de Mercado» (Alfred Müller Armack-Ludwig Erhard) por considerar los sectores de UCD Social Demócrata (L. González Seara) y Liberal (A. Jiménez Blanco) que tenía demasiadas reminiscencias demócrata-cristianas.

Como señala Martín Retortillo, en sus reflexiones sobre la Constitución Económica, habrá que estudiar el encuadramiento económico que resulta del texto constitucional, puesto que, junto a derechos tutelables judicialmente, se contienen principios que deben informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos en cuanto suponga actuar en el ámbito económico al tiempo que establecen simultáneamente un auténtico límite competencial a tales actuaciones.

El artículo 38 no debe ser estudiado de forma aislada. Como ha indicado el Tribunal Constitucional (T.C.), la Constitución contiene una serie de principios básicos de orden económico que han de entenderse de forma unitaria y armónica. El propio Preámbulo de la C.E. establece la voluntad de la Nación española de garan-

tizar la convivencia democrática, dentro de la Constitución y de las leyes, conforme a un orden económico y social justo. La propia definición del Estado como social y democrático de Derecho (art. 1.1) y la obligación impuesta a los poderes públicos para promover las condiciones necesarias para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, y faciliten la participación ciudadana, pueden ser una muestra de la filosofía que subyace en el orden constitucional económico español.

La Constitución ha situado en el centro de los llamados derechos económicos el derecho a la propiedad (art. 33) y el derecho a la libertad de empresa dentro del marco de la economía de mercado (art. 38). Lo ha hecho de tal forma que, como ha indicado Alzaga Villamil, puede decirse que, en realidad, nuestro modelo económico constitucional es el llamado de «economía social de mercado». Por dos causas; porque el artículo 33 reconoce el derecho a la propiedad privada, pero constitucionaliza la función social de la propiedad y porque, al reconocer la libertad de empresa sitúa su ejercicio dentro de las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.

La C.E. no determina cuál es el contenido esencial del derecho a la libertad de empresa. Pero si por contenido esencial entendemos, como lo ha hecho el Tribunal Constitucional, aquella parte del contenido de un derecho sin la cual éste pierde su peculiaridad, debemos de concluir que, en la consideración de la libertad de empresa, y en la definición de la economía de mercado, están involucrados aquellos aspectos que le dan una plena virtualidad, y entre ellos los artículos 128 y 131, lo que nos permite también hablar de la «función social» de la libertad de empresa.

El modelo económico definido por la C.E., en opinión de Entrena Cuesta, sería un sistema de competencia económica que vincula la libertad de competencia con la garantía de propiedad privada y la libre iniciativa empresarial con el progreso social.

Situado el artículo 38 dentro del contexto constitucional, se hace preciso definir el marco dentro del cual ha de desenvolverse la libertad de empresa: la economía de mercado. Ariño Ortiz señala cómo la economía de mercado, en su sentido más puro, es un modelo de orden económico en virtud del cual el protagonismo de la acción económica corresponde a la sociedad, a la iniciativa privada.

En esta interpretación, (que no es unánime) el Estado no entraría más que en aquellos casos en que la iniciativa privada no puede hacerlo o no lo hace con la

intención y alcance que la sociedad requiere. No se trata de que el Estado asuma aquel papel que corresponde al sector privado, entiende el autor citado, sino de determinar si tienen cabida la iniciativa económica pública y la iniciativa privada en la economía.

No contempla, es cierto, la C.E. la iniciativa pública como el supuesto normal en virtud del cual se mueva el sistema económico español, pero tampoco la prevé como excepcional. Lo que la C.E. constitucionaliza es la compatibilidad entre ambos sectores económicos en aras a la defensa del interés general.

Son trabajos interesantes, entre los muchos publicados, el del Instituto de Estudios Económicos «El modelo económico de la Constitución Española», dirigido por Fernando Garrido Falla (con Ariño, Bassols, Baena y Entrena) y «La Constitución a examen» (García de Enterría, Sagardoy y Gasoliba). Todos los comentaristas del Derecho Constitucional español se han ocupado de la Constitución Económica.

Juan Asenjo considera que el reconocimiento constitucional de la libertad de empresa dentro de la economía de mercado y el reconocimiento de la iniciativa pública en la actividad económica manifiestan la coexistencia y complementariedad de la iniciativa pública con una iniciativa privada orientada por opciones macroeconómicas que se adoptan a través de procedimientos públicos de decisión, y configuran un mercado social en el que colaboran conjuntamente la fuerzas del sector privado y del sector público en aras a la consecución de intereses conjuntos y nunca contrapuestos.

Definido el marco dentro del cual se debe situar la libertad de empresa en nuestra Constitución, esto es, la economía de mercado, se hace preciso delimitar el contenido de aquélla.

Según Bassols, es aquella libertad que se reconoce a los ciudadanos para afectar o destinar bienes para la realización de actividades económicas al objeto de producir e intercambiar bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia.

El T.C. ha perfilado el contenido de la libertad de empresa, entendiéndola no como el derecho a acometer cualquier empresa, sino como el derecho a iniciar y

sostener en libertad la actividad empresarial cuyo ejercicio está disciplinado por normas de muy distinto orden.

Esbozado ese modelo económico que técnicamente presenta la Constitución, se trata ahora de plantearnos qué papel representa en ese modelo la subvención y si su empleo puede llevarnos a hablar de un Estado Subvencional.

Fernando Garrido Falla, siguiendo a D. Luis Jordana de Pozas señala como tipología de la actividad administrativa:

1. Acción de coacción.
2. Acción de estímulo o persuasión.
3. Acción de prestación. Aquí por sí o por terceros (Subvención).

Como primer punto hay que plantearse cuál es el concepto y significado de la subvención. La actividad subvencional es tan compleja y variada que resulta difícil encuadrarla en un molde único. Las subvenciones públicas constituyen, al propio tiempo, una actividad administrativa, una modalidad de gasto público, una manera de hacer política y una manera de entender cómo y hasta dónde ha de intervenir el Estado en el desarrollo de determinados sectores económicos.

Las fórmulas intervencionistas utilizables serían:

- Legislativa (53.1) (128.2)
- (Positive Bindeurg) (103) y (97)
- Intervenciones administrativas
- Planificación

En la medida en que la subvención es una institución de Derecho Público, que participa del Derecho Administrativo y del Financiero, es necesario acudir a ambas ramas del Derecho para definirla.

Según el Diccionario Económico y Financiero (Bernard-Colli) subvención es «el gasto otorgado a título definitivo a una persona pública o privada a fin de aligerar o compensar una carga o fomentar una actividad determinada» y, de modo más especializado, son «las transferencias efectuadas por una colectividad pública en provecho de otras colectividades públicas, instituciones sociales o empresas».

El Diccionario de la Lengua Española —R.A.E. vigésimo segunda edición (2001)— define «subvención: acción y efecto de subvenir/Cantidad con que se subviene» y «subvenir: venir en auxilio de alguien o acudir a las necesidades de algo».

En la doctrina administrativa Fernández Farreres señala que la subvención consiste en «una atribución patrimonial a fondo perdido, normalmente una suma dineraria, sin obligación de devolver por el beneficiario, que una Administración Pública realiza a favor de otra Administración Territorial distinta o, más frecuentemente, a favor de particulares, afectada o vinculada a un fin por el que otorga».

Díaz Lema refiriéndose a las de carácter económico la define como «todos y cada uno de los beneficios económicos contenidos en la legislación de dirección y promoción económica» y señala como notas características su no concesión de acuerdo con las condiciones del mercado, su no vinculación a una determinada forma jurídica y el ser instrumento del Estado para dirigir y promover la economía privada.

En el ámbito supranacional, la Unión Europea no utiliza el concepto estricto de subvención, sino que se refiere a las ayudas estatales, ligadas a la realización de objetivos económicos y sociales concretos, con el límite del respeto y garantía del principio de libre competencia entre los Estados miembros. De su importancia no es necesario insistir: la actitud europeísta mayoritaria de la opinión pública española está muy ligada a las «ayudas europeas», sean compensatorias (de solidaridad y agrarias) o estructurales. ¿Qué pasará cuando desaparezcan o se reduzcan?

Para la concepción administrativista tradicional, la subvención ha venido siendo considerada como una técnica propia de la administración de fomento que consiste en una atribución patrimonial, con el fin de llevar a cabo determinados comportamientos considerados de interés general. Como decía Jordana de Pozas, el hombre se mueve por el honor, el derecho y el provecho. Aún cuando esta idea de subvención vinculada a la de fomento sigue vigente, ha sido criticada también por distintas voces que proponen sustituir la categoría de la actividad de fomento por la de acción dispensadora de ayudas.

De lo dicho hasta ahora se desprende que cuando hablamos de subvenciones estamos en presencia según la doctrina de tres notas caracterizadoras: en primer

lugar la Administración concedente lleva a cabo un acto de disposición del que se deriva un beneficio para el destinatario, sea un particular, sea otra Administración.

En segundo lugar, es preciso destacar que el beneficiario no asume obligación alguna de reintegrar la cantidad recibida y, finalmente, las subvenciones van ligadas a unos objetivos o fines concretos lo que supone un marco delimitador de la subvención que es susceptible de control, al igual que todo el procedimiento de otorgamiento.

El momento del cumplimiento de esa finalidad permite distinguir entre subvenciones «ex ante», que se conceden previamente al cumplimiento de las condiciones y exigen, por tanto, que se realice una determinada actividad o las «ex post», en las que la exigencia radica en demostrar cumplidos los requisitos.

Por su parte la variedad de fines ya sean económicos, sociales o culturales, nos llevan a una diversidad de tipos de subvenciones, aún cuando todas ellas impliquen el desarrollo básico de una actividad económica. Mas recientes a Partidos Políticos, Sindicatos, Elecciones, Fundaciones políticas, aunque no explícitamente.

En el ámbito del Derecho financiero y presupuestario, se ha subrayado el carácter de gasto público de la subvención, reconociendo su estudio a los aspectos contables, a la fiscalización y al cumplimiento de los objetivos y programas de las asignaciones presupuestarias.

Los subsidios, por otro lado, tienen efectos tanto microeconómicos, como macroeconómicos. Por lo que afecta a la primera premisa es obvio que pueden introducir distorsiones en el sector al que van dirigidos, falseando la competencia e incluso dificultando la libre actuación del mercado.

En el sentido macroeconómico se puede considerar el posible aumento del déficit presupuestario con sus sabidas consecuencias, teniendo en cuenta además que los costes del subsidio deben ser financiados por diversos mecanismos, como reducir otros gastos, elevar los impuestos, o recurrir a la creación monetaria.

Tal dispersión en el estudio económico, administrativo y financiero ha sido, en buena medida, reconducida a unidad en sus aspectos esenciales a partir de la Ley de Presupuestos Generales del Estado del año 1991, que modificó el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria introduciendo una sección: «Ayudas

y subvenciones públicas», a partir de la cual cabe un estudio completo de las subvenciones.

Tales notas son las siguientes:

- a) La subvención es un acto de disposición de fondos a título gratuito.
- b) La Entidad concedente ha de ser una Administración Pública.
- c) El objeto de la subvención es la entrega de fondos públicos.
- d) Los fondos objeto de la subvención se entregan con un fin público comprendido en el ámbito de las competencias materiales de la Entidad concedente.

Actualmente hemos alcanzado una política subvencional tan desarrollada (tanto por la diversidad de actuaciones, como por las grandes cantidades de recursos destinados a ellas) que hoy resulta impensable gobernar sin subvencionar. La subvención ha sido la principal forma —junto a los beneficios fiscales— de ayuda pública. Sin embargo, hoy la subvención ni es la única técnica de fomento ni siquiera es exclusivamente una técnica de fomento. La subvención ha pasado a ser directamente una forma de intervención del Estado en la economía; se presenta no sólo como una clásica técnica de fomento sino como un instrumento de la planificación económica.

La subvención se configura como una forma de asistencia económica a favor de los productores o consumidores de determinados bienes o servicios que resulta sufragada por los propios contribuyentes. Sus efectos se dejan sentir en la asignación de recursos, en la productividad de las empresas y en el bienestar de la sociedad.

En una sociedad democrática cabe distinguir unos *inputs* demandantes y unos oferentes de intervención estatal. Los primeros lo constituyen los votantes y los grupos de presión, sobre los que de una forma u otra influyen los medios de comunicación, las condiciones económicas y la ideología. Entre los oferentes nos encontramos a los políticos y la propia estructura administrativa, en concreto los altos funcionarios que también resultan permeables a las demandas sociales.

En opinión de Downs los partidos políticos formulan sus políticas como medio para obtener votos, y los ciudadanos votantes apoyaran a los partidos según los beneficios que esperen conseguir.

Por su parte, la actuación de los partidos políticos es muy diferente si compiten por el gobierno o si ya han llegado a él. Considera este autor la importante influencia de los llamados burócratas y de los grupos de presión que buscan como una de sus funciones influenciar en la formulación y ejecución de la política representada como un conjunto de decisiones tomadas por el ejecutivo, legislativo o judicial.

No sólo en el aspecto interno cabe hablar de tensiones a la hora de definir cuáles son los fines merecedores de las subvenciones. En la política internacional las subvenciones son la figura más genuina de ayuda estatal. Los instrumentos a través de los cuales se canalizan las ayudas se clasifican según OCDE en directos e indirectos. Entre los primeros están las subvenciones, los préstamos de interés privilegiado, las garantías de participación en el capital de las empresas, la restricción a las importaciones y la concesión de incentivos a las empresas para su establecimiento en determinadas áreas en el contexto de la política regional.

Entre los indirectos destaca la Organización los incentivos fiscales, la política de compras y contratos públicos y el establecimiento de normas que dificultan el acceso al mercado interno de los productos de otros países.

La gran complejidad de los esquemas de apoyo gubernamental puestos en práctica a lo largo de los años provoca que las ayudas estatales sean en gran medida opacas, reduciendo la posibilidad de cuantificarlas y analizar su impacto económico a nivel internacional, problema que se traduce en la diversidad de procedimientos institucionales. En opinión de la U.E. «la necesidad de transparencia se hace más acuciante debido a la proliferación y magnitud de las ayudas, que obligan a contar con un marco estructurado que permite analizar la equivalencia de las nuevas medidas y revisar las de los ya existentes».

Junto a los análisis y estudios que se han venido realizando de la subvención, ya sea desde una perspectiva propia del Derecho Administrativo, ya sea desde la óptica del Derecho Financiero, surge un aspecto básico en nuestro modelo territorial de Estado, no ya a la hora de analizar la naturaleza jurídica de la subvención, sino atendiendo a si la subvención puede servir de criterio delimitador de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Cuando hablamos del Estado subvencional, referido a nuestro Estado, hemos partido de la definición de este Estado como social y democrático de derecho, pero desde el punto de vista territorial es un Estado autonómico consolidado a lo largo

de estos años y de la labor que han ido realizando los órganos competentes a la hora de definir y delimitar sus competencias.

En esta línea es preciso traer a colación la labor del Tribunal Constitucional a la hora de analizar y decidir un elevado número de conflictos de competencia en los que el fondo del asunto era de una u otra forma las subvenciones. Se han planteado así varias cuestiones que fundamentalmente llevan a la pregunta de si el Estado, al convocar determinadas subvenciones en materias sobre las que las Comunidades Autónomas tenían competencias, altera o no el reparto de competencias.

Es una constante que en los Estados cuyo modelo territorial de distribución del poder es similar al nuestro, el poder central subvencione, con cargo a su presupuesto, actividades que caen en el ámbito competencial de los entes territoriales autónomos. Se trata de subvenciones finalistas, afectadas a un fin concreto de interés público. Las subvenciones han sido, son y serán un medio de intervención en la política económica y social.

La preocupación por un desarrollo equilibrado de los sectores productivos y de las diferentes zonas del territorio así como el objetivo de la igualdad explican ese intervencionismo estatal en ámbitos en los que se dan cita las competencias autonómicas.

A lo largo de las diferentes y abundantes sentencias del T.C. cabe señalar la siguiente conclusión: la subvención no es un concepto que delimite competencias. Si se aceptara que la potestad de gasto habilita sin más al Estado para ejercer las competencias, esto trastocaría el sistema de distribución de competencias que se desprende de la Constitución y los Estatutos.

En los supuestos en que en una materia interviene el Estado a través de la concesión de una subvención y las Comunidades Autónomas por razón de su competencia en la materia, el T.C. señala que «lo que acontece al establecerse la relación jurídica subvencional es que las respectivas competencias, estatal y autonómica, entran en un marco necesario de cooperación y colaboración en cuanto se orientan a una actuación conjunta en la que no deben mermarse ni la competencia de la Comunidad sobre la materia subvencionada, ni la que el Estado tiene para garantizar la coordinación y la unidad política económica, así como la efectiva consecución de los objetivos perseguidos en los programas a los que se asignan las subvenciones».

De acuerdo con lo que ha venido sosteniendo el T.C. a efectos de competencias, cabe señalar:

- En cuanto a la forma de consignación presupuestaria.
 - Los fondos destinados a materias cuya competencia sea exclusiva de la Comunidad Autónoma y el Estado no invoque título competencial alguno, deben atribuirse directa e incondicionadamente a las Comunidades Autónomas y si es posible deben territorializarse en la propia Ley de Presupuestos aplicando el art. 153 de la LGP.
 - En el caso de referirse a competencias compartidas, el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus presupuestos generales, especificando su destino y regulando las condiciones de otorgamiento, dejando siempre un margen de actuación a las Comunidades Autónomas.
- En cuanto a la normativa que rige la concesión.
 - Esa normativa será en general determinada en función de quién sea la Administración competente en la materia. Si bien las condiciones básicas podrán ser fijadas por el Estado en aras a la necesaria coordinación y mantenimiento de condiciones igualitarias en todo el territorio.
- Por último, en cuanto a la gestión de la subvención, es decir, recepción de solicitudes, verificación de datos, tramitación, liquidación, pago y control, que sea o no competencia estatal es una cuestión esencial por cuanto supone en su caso la aplicación de los arts. 81 y 82 de la L.G.P.

Llegados a este punto conviene detenerse y examinar la admisibilidad constitucional de la intervención pública mediante subvenciones. Nuestra Constitución más que establecer las líneas generales de las subvenciones fija unos límites o condicionamientos a la política subvencionadora, a través del establecimiento de principios como el de igualdad, no arbitrariedad, legalidad, publicidad en la asignación de recursos públicos, eficiencia, objetividad, etc.

En la configuración de nuestro Estado, tal y como lo define la Constitución, la admisibilidad constitucional de las subvenciones, en cuanto formas de intervención de los poderes públicos en la economía, se encuentra esencial-

mente en la formulación de los principios rectores de la política social y económica.

La referencia en los preceptos del Título I, Capítulo II, al fomento, promoción, estímulo, o ayuda en múltiples y diversos sectores ha legitimado el empleo de las subvenciones públicas en muy variados ámbitos. Ello no significa que esos principios supongan para los poderes públicos un deber de subvencionar, sino que simplemente permiten que se pueda emplear este instrumento de política social y económica. Por lo tanto, el ciudadano no puede pensar que tenga un derecho a la subvención derivado directamente de la Constitución. En este sentido se expresó el T.C. en su sentencia 86/1985 referida a las ayudas a los centros docentes.

En su fallo, el Tribunal estimó que «en el artículo 27.9(...) no se enuncia como tal un derecho fundamental a la prestación pública... Está materializada en la técnica subvencional o, de otro modo, habría de ser dispuesta por la Ley... Ley de la que nacería, con los requisitos y condiciones que en la misma se establezcan, la posibilidad de instar dichas ayudas y el correlativo deber de las Administraciones Públicas de dispensarlas, según la previsión normativa»...

Lo que resulta indudable es el obligado respeto de la decisión de subvencionar a los principios que se derivan de la Constitución, tales como el de igualdad, no arbitrariedad, legalidad, libertad de empresa, etc..

El principio de igualdad tiene una importancia decisiva en la prestación de subvenciones por los poderes públicos. Como indica Santamaría Pastor «Es un hecho clamoroso el que la actividad subvencional de las Administración Públicas..., se rige todavía, en buena parte de sus diversas manifestaciones, por reglas que desconocen los principios de transparencia, de mérito y desde luego de igualdad. Todavía hoy se sigue partiendo de la errónea creencia de que la actividad subvencional, en cuanto cara amable del poder público, se halla exenta de la aplicación de los principios del Estado de derecho... y regida de facto por los viejos criterios absolutistas del privilegio. Queda aún mucho camino que recorrer en este ámbito, sin duda; pero la inexcusable aplicación del principio de igualdad en este campo habrá de provocar profundas reformas en la misma».

La protección de la igualdad en materia de política subvencional, habida cuenta de las particularidades propias de la subvención, exige un procedimiento reglado de la concesión y unos criterios que se adecuen a la finalidad propia de la subvención.

Otro de los principios constitucionales que actúa de límite a la política subvencional, es el principio de libertad de empresa en una economía de mercado. En esta línea también juega un papel limitador el principio de libre competencia, es decir, de actuación de las empresas en condiciones de igualdad en el mercado.

Finalmente la subvención como instrumento de intervención del Estado en la economía se ve condicionado en positivo o negativo por el catálogo de derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

A la vista del texto constitucional, no cabe hablar de un Estado subvencional en términos absolutos y literales, lo que no quiere decir ni mucho menos que la subvención sea un instrumento ajeno a nuestro sistema de actuación política, ni alejado de la Constitución.

La Constitución lo permite y a su vez lo limita, pero en ningún caso lo excluye, aún cuando no lo impone.

A lo largo del tiempo ha venido siendo un instrumento jurídico de fomento, de promoción, equilibrador. Actualmente el panorama se nos presenta, por lo que a las subvenciones se refiere, cargado de complejidad y ello por cuanto:

- a) son distintas las posibles entidades concedentes y se pueden mover en el plano nacional o supranacional;
- b) son muy diversos y fraccionados los sectores objeto de trato subvencional. De ahí la necesidad de una información accesible, comprensible y transparente a fin de hacer efectivos los principios delimitadores de las políticas de subvención que prevé la Constitución;
- c) esa complejidad exige una cierta uniformidad y seguridad en el establecimiento de las bases de regulación y fundamentalmente un escrupuloso seguimiento y control a fin de evitar fraudes cuyos efectos negativos, una vez puestos al descubierto, se mantienen durante largo tiempo para los sectores o Estados afectados.

La subvención es y seguirá siendo una técnica de intervención estatal clara y con unos efectos políticos, económicos y sociales indiscutibles.

De su bondad como instrumento de actuación hablarán el grado de consecución de los fines perseguidos y del grado de adecuación de esos fines y objetivos, al interés general, ya que como cualquier instrumento de intervención no es bueno ni malo en sí mismo, sino en función del uso que efectivamente se dé al mismo.

Un Estado subvencional no puede enmascarar permanentemente situaciones o sectores críticos, y sobre todo no puede a través de fórmulas encubiertas limitar los derechos y libertades que con carácter fundamental recoge la Constitución. Por eso es preciso prestar especial atención a los límites que merece la opinión que estima que la actividad subvencional se mueve en un terreno de libre apreciación por el poder público. La Constitución nos brinda una serie de claros principios que bien en negativo o en positivo delimitan lo que ha de ser propiamente la práctica subvencional. Dentro de esos principios delimitadores hay que destacar, sin duda, el principio de igualdad y el principio de libertad de empresa, junto con todos aquellos que se refieren a la actuación administrativa en general y los que el artículo 31 dedica en particular al gasto público.

La presencia de una regulación en exceso fraccionada de las subvenciones o bien su tratamiento a través de las leyes anuales del Presupuesto han llevado a voces autorizadas a plantearse si es o no necesario, una regulación específica de la subvención que contenga los aspectos esenciales.

El Consejo de Estado ha tenido ocasión de pronunciarse a través de sus dictámenes en asuntos diversos que se referían de forma directa o indirecta a las subvenciones.

Quiero destacar dos tipos de dictámenes. En primer lugar, los que hacen referencia al concepto y naturaleza de las subvenciones, y en segundo, los que se plantean al hilo de las dudas en la interpretación de los Tratados y delimitan cómo ha de proceder el Estado español ante las decisiones de la Comisión Europea sobre planes o programas de ayudas nacionales.

Dentro del primer tipo, el Consejo ha tenido oportunidad de analizar, entre muchos otros, el proyecto modificado de Real Decreto por el que se aprobaba el Reglamento para la concesión de ayudas y subvenciones públicas. Se trataba de emitir un segundo dictamen, ya que tras el primero, la Autoridad consultante introdujo una serie de modificaciones, lo que motivó una segunda consulta con un texto modificado (Dict. 1.361/93).

En este nuevo texto se individualizaban los conceptos de «ayudas» y de «subvenciones», aunque se da, sin embargo, una definición omnicomprensiva de ambas.

Entiende el Consejo de Estado que las subvenciones, como técnica de fomento, han sido definidas doctrinalmente como «cantidades globales de dinero público que la Administración, dentro de los límites del poder presupuestario, otorga a fondo perdido». Desde un concepto estricto de las subvenciones, en el marco de la actividad de fomento, podría pensarse que otras disponibilidades de dinero público no causalmente conectadas al fomento, podrían no comprenderse en el concepto de «subvención», como, a título de ejemplo, las prestaciones económicas de carácter asistencial.

Con ocasión de este dictamen el Consejo de Estado se plantea la cuestión competencial entre Estado y Comunidades Autónomas a la hora de abordar si la gestión de todo tipo de ayudas ha de hacerse con sujeción al Reglamento proyectado. Centrando el origen de la argumentación en que la gestión de las subvenciones y ayudas pertenece al ámbito de las competencias ejecutivas y considerando que cuando la gestión está atribuida a la Administración General del Estado no hay duda de que su conexión ha de hacerse con sujeción a este Reglamento, matiza estos principios posteriormente. Cuando señala la gestión es autonómica pero la competencia normativa en su conjunto está atribuida al Estado, señala, la gestión también se realizará conforme al texto consultado.

Analiza asimismo la efectividad de los principios de objetividad y publicidad. Considera que se lograrán en la medida que los preceptos reglamentarios tengan virtualidad para establecer un procedimiento que asegure la concurrencia y publicidad y añade que mediante las exigencias proyectadas en el Reglamento se coadyuvará a la objetividad. Recuerda el Consejo de Estado que la objetividad es uno de los principios constitucionales que obliga a todas las Administraciones (y a sus gestores públicos).

Asimismo reviste interés singular el dictamen 1.428/2001 relativo al Proyecto de Real Decreto por el que se establece el régimen de ayudas y el sistema de gestión del Plan de consolidación y competitividad de la Pequeña y Mediana Empresa.

El proyecto de Real Decreto comienza con una referencia al Plan de Consolidación y Competitividad de la Pequeña y Mediana Empresa, que tiene como ámbito temporal de vigencia el período 2000-2006, y prevé «medidas de apoyo

y actuaciones de fomento destinadas a las pequeñas y medianas empresas españolas en el marco de una política orientada a consolidar el tejido empresarial español, a aumentar la competitividad de la empresa, a mejorar el medio ambiente y, como consecuencia, a propiciar el empleo y la creación de riqueza». Desarrolla el proyecto el régimen de ayudas previsto en el mencionado Plan de Consolidación y Competitividad, que ha de ser ejecutado por las Comunidades Autónomas.

El artículo 88 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea dispone en su apartado 3 que «la Comisión será informada de los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas con la suficiente antelación para poder presentar sus observaciones». La Comisión examinará si el proyecto es compatible con el mercado común. Así resulta del procedimiento regulado en el Reglamento (CE) n.º 659/1999. El régimen de ayudas previsto en el Proyecto de Real Decreto consultado responde al tipo regulado por el Reglamento (CE) n.º 659/1999.

Existen, sin embargo, dos clases de ayudas que quedan exentas del requisito de notificación previa a la Comisión. La primera es la señalada en el artículo 89; la segunda clase de ayudas exentas del requisito de notificación previa a la Comisión es la que se beneficia de la denominada norma «de minimis». Dicha norma fija un umbral absoluto de ayuda por debajo del cual se considera inaplicable el apartado 1 del artículo 87 del Tratado CE, al entenderse que la ayuda no puede producir ningún efecto significativo en el comercio intracomunitario. La norma «de minimis», se aplica con independencia del tamaño de las empresas beneficiarias.

El régimen de ayudas contenido en el Real Decreto que se proyecta no ha sido todavía autorizado por la Comisión Europea. Hasta tanto no se produzca tal autorización, las ayudas previstas en el proyecto no podrán llevarse a efecto.

Dentro del segundo tipo de dictámenes a que me he referido, es preciso destacar en primer lugar el dictamen núm. 55.280, sobre el asunto denominado «Ayudas concedidas por el Gobierno español y los Consejos de Gobierno de varias Comunidades Autónomas españolas a MAGEFESA».

La Comisión entiende que «las ayudas en litigio son ilegales», como consecuencia de que el Gobierno español no ha cumplido con sus obligaciones derivadas del apartado 3 del artículo 93 del Tratado. Por otra parte, dichas ayudas no

cumplen las condiciones que deben reunirse para la aplicación de las exenciones previstas en los apartados 2 y 3 del artículo 92. Las ayudas, por tanto, deben suprimirse.

La consulta que se le planteó al Consejo de Estado versa sobre la ejecución por España de esa Decisión de la Comisión de las Comunidades Europeas que ha ganado firmeza al no haber sido recurrida. Es evidente que dicha decisión ha de cumplirse, pero las Decisiones comunitarias obligan a su ejecución de fondo, dejando los medios o procedimientos conducentes a tal fin en manos del Estado concernido.

A este respecto, señaló el Consejo de Estado, no hay indicio alguno, en cuanto a las subvenciones, para considerarlas de algún modo irrevocables. Se trata de actos administrativos puros, evidentemente ínsitos a la actividad de fomento y no sin limitaciones. Y, con igual evidencia, actos declarativos de derechos, lo que es tanto como decir que su revisión administrativa de oficio sólo puede proceder por la vía anulatoria de los artículos 109 y 110 de la Ley de Procedimiento, o por su impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa en cuanto lesivos, en un plazo próximo que vence en el momento de emisión del dictamen, según parece y si es que en algún caso no ha vencido ya.

Lo cierto es que la Decisión no es de por sí directamente aplicable a los beneficiarios de que se ha hablado, pues el destinatario es el Reino de España. Lo que ocurre es que la nulidad «ex tunc» que establece debe ser instrumentada eficazmente aun sin perjuicio de las eventuales responsabilidades en que se pueda internamente incurrir, que sólo en el ámbito nacional son discernibles y residenciables.

En tales condiciones, entiende el Consejo, no hay mejor opción que proceder en la forma prevista por los preceptos de que se ha hecho mención, sea por el camino jurisdiccional, sea por la anulación del artículo 110 por infracción manifiesta del Ordenamiento, pues del Ordenamiento jurídico vigente también forma parte del Tratado Constitutivo de las Comunidades, lo que permite, incluso, que la causa sea la nulidad derivada de la total y absoluta omisión del procedimiento legalmente establecido.

La Decisión pone fin, de modo lamentable para España, a un procedimiento cuyos costes de oportunidad y sus consecuencias económicas y jurídicas han de

merecer una seria reflexión. A ello obliga la pertenencia a la Comunidad Europea, cuyos pilares básicos se sitúan en la unidad de mercado y la libre competencia en él, como matriz de todas sus libertades y raíz y norte de sus políticas comunes.

El problema teórico suscitado, que se ha afrontado por la vía más adecuada a los términos de la consulta, es claro: se plantea si es o no necesaria —y hasta qué punto— la mediación del Derecho interno para la ejecución de un acto comunitario. El Consejo de Estado en este esencial dictamen inserta definitivamente en el ordenamiento jurídico vigente, incluso a los efectos de la revisión de oficio las disposiciones de carácter jurídico emanadas de la Unión Europea, aplicando el derecho interno hasta llegar a definir un modo válido de ejecución.

Merece también especial atención, el dictamen número 428/1999, consecuencia de la «Consulta en relación con la Decisión de la Comisión Europea según ayudas del Plan Renove Industrial».

Por acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 28 de julio de 1994, se aprobó el «Plan Renove Industrial». El Acuerdo aprobado establece que el Instituto de Crédito Oficial abrirá una línea de crédito para financiar parcialmente la adquisición de vehículos industriales. La ayuda consiste en una subvención de hasta cinco puntos de los intereses de los créditos concedidos para la compra. Por acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno, se amplió el plan para incluir nuevos tipos de vehículos. Y por otro se prorrogó por un año más.

El 1 de julio de 1998 la Comisión de las Comunidades Europeas adoptó la Decisión C (1998), cuyo texto es el siguiente: Artículo 1. «Las ayudas concedidas en el marco del Plan Renove Industrial a entidades públicas territoriales y entidades de prestación de servicios públicos locales, en forma de bonificación de intereses, no constituyen ayudas estatales a efectos del apartado 1 del artículo 92 del Tratado». Artículo 2. «Las ayudas concedidas a personas físicas o PYME dedicadas a actividades distintas del transporte no constituyen ayudas estatales». Artículo 3. «Todas las otras ayudas concedidas a personas físicas y a PYME constituyen ayudas estatales y son ilegales e incompatibles con el mercado común». Artículo 4. «España suprimirá y recuperará las ayudas contempladas en el artículo 3».

Las cuestiones que se someten a dictamen del Consejo de Estado son varias: la primera, si para ejecutar lo ordenado en la Decisión de la Comisión Europea, debe

revocarse el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 28 de julio de 1994, que estableció dicho Plan.

En el supuesto de revocar el Acuerdo mediante su revisión en vía administrativa, si se requiere que el órgano competente del Ministerio dicte resoluciones individualizadas dirigidas a todos y cada uno de los beneficiarios de las ayudas. Se plantea además si el reintegro deberá realizarse aplicando el procedimiento establecido en el Reglamento General de Recaudación.

El Consejo de Estado, que ya había sentado doctrina en cuanto a cómo procede cumplir lo dispuesto por una Decisión adoptada por la Comunidad Europea en la que se impone a España el deber de devolver ayudas o subvenciones ya percibidas por los ciudadanos, señala que a los efectos de lo consultado resulta especialmente importante el dictamen 5.356/97, relativo al «Anteproyecto de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común».

En dicho dictamen, se hizo notar que «podría ser conveniente incluir una previsión legal sobre la revisión de oficio de los actos como consecuencia de una Decisión comunitaria que así lo imponga a fin de facilitar el cumplimiento interno de tal Decisión», de cuyo cumplimiento el Estado no puede sustraerse. La referida preocupación tiene su origen en dos problemas: el primero consiste en que la Decisión no era de por sí directamente aplicable a los beneficiarios, pues el destinatario es el Reino de España; el segundo en que «los problemas que entonces se originaron para proceder a la ejecución no normativa del Derecho comunitario podrían agudizarse con la desaparición de la potestad de revisión de oficio de los actos favorables anulables. Por ello, la inclusión en este artículo de un apartado que permita la revisión de oficio en los casos en que así lo exija una Decisión comunitaria vinculante para España permitiría un cumplimiento que, en otro caso, podría devenir imposible o, cuando menos, técnicamente complicado».

El referido Proyecto de Ley ha dado lugar a la Ley 4/1999, de 13 de enero. Esta Ley modifica el artículo 102 de la LRJPAC. Pero ni en el referido artículo ni en ningún otro apartado de la nueva Ley se ha atendido a la sugerencia en su momento realizada por el Consejo de Estado.

En este caso, en el Plan Renove, el supuesto es el de una revocación que en todo caso operaría por motivos de legalidad, y que se refiere a actos favorables a los

interesados, de modo que debe entenderse que la «revocación» a que alude la consulta supone la revisión de oficio de un acto favorable realizada por motivos de legalidad.

Así, a la primera consulta, es decir, «si para ejecutar lo ordenado en la Decisión de la Comisión Europea de 1 de julio de 1998, debe revocarse el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 28 de julio de 1994, y si, en su caso, el procedimiento idóneo para ello es el previsto en el artículo 103 de la Ley 30/1992», es preciso tener en cuenta que lo que importa a la Decisión son las ayudas y no su instrumento, en cuanto prescribe que «España suprimirá y recuperará las ayudas».

Sin embargo, para recuperar las ayudas, lo decisivo es el instrumento jurídico que las otorgó. Y éste es, en origen, el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno, de modo que no puede anularse cada ayuda individual sin antes eliminar el «acto-fuente» en el derecho interno, que es el Acuerdo de la Comisión Delegada.

Ahora bien, aunque esa anulación sería necesaria, no es viable anular el referido Acuerdo, ni a través de un procedimiento administrativo, ni siquiera, previa declaración de lesividad, impugnándolo ante los Tribunales. El artículo 103 de la Ley 30/1992, establecía como requisito para la procedencia de la anulación que «el procedimiento de revisión se inicie antes de transcurridos cuatro años desde que fueron dictados». Sustituido este texto por el nuevo, que, como queda dicho, sólo permite la declaración de lesividad, también ahora existe una limitación temporal para ésta, que «no podrá adoptarse una vez transcurrido cuatro años desde que se dictó el acto administrativo».

Pero ambos preceptos tienen como presupuesto lógico que el acto que se anula es contrario a derecho. En este caso sería contradictorio, hasta tanto no recaiga sentencia firme, dar por supuesto que esa medida infringe el ordenamiento comunitario al mismo tiempo que se está sosteniendo lo contrario ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

España ha negado que estas medidas contradigan el Derecho Comunitario, y el Consejo de Estado apreció, en su dictamen, que el llamado «Plan Renove» se ajustaba a derecho, y, por supuesto, también al derecho comunitario. Hoy por hoy, no hay por qué compartir el criterio jurídico expuesto por la Comisión Europea y, por lo tanto, afirmar la ilegalidad de las referidas ayudas.

Lo que procede, añade el Consejo de Estado, sólo es cumplir la Decisión de la Comisión Europea, pero nada más. Y si así ha de hacerse, no resulta posible instar la anulación acudiendo a razones que incluyan como presupuesto lógico la previa asunción de la ilegalidad de las ayudas, pues España no comparte este criterio. En resumen y por el momento, mientras no haya sentencia firme condenatoria, no procede incoar expediente de revisión de oficio.

Aunque se llegara a anular el Acuerdo, señala el Consejo de Estado, tal anulación además de no tener efectos retroactivos, no acarrearía automáticamente la del Convenio celebrado con el ICO ni mucho menos la de los contratos de financiación entre el ICO y las entidades financieras privadas que han actuado de intermediarios, y menos aún, si cabe, la de los contratos de préstamo mercantil suscritos por éstas con los beneficiarios. No hay base jurídica alguna para que la Administración, invocando la anulación de un acto administrativo, pueda anular de oficio o pretender que anulen los tribunales unas operaciones mercantiles de las que no ha sido parte; de modo que por esta vía tampoco se podría lograr la devolución de las ayudas.

La segunda cuestión que se planteaba en la consulta es si en el supuesto de que se revocara el Acuerdo de la Comisión Delegada, habría que dictar resoluciones individualizadas dirigidas a los beneficiarios de las ayudas reclamando la devolución de su importe. Como ese supuesto no se va a dar, no hay lugar a dictar tales resoluciones. Aunque se dictaran no serían eficaces para exigir por vía administrativa la devolución de las ayudas, porque los beneficiarios tienen suscrita con una entidad de crédito privada una póliza de préstamo, contrato bancario del que se derivan sus derechos y obligaciones, en el que no puede interferirse la Administración.

La tercera cuestión es si el reintegro al Tesoro Público del importe de las ayudas deberá realizarse por el procedimiento establecido para el reintegro de ayudas. No obstante, mientras no haya un título jurídico que la ampare, no cabe reclamar a los beneficiarios el importe de las ayudas.

Sobre el cumplimiento de la Decisión comunitaria, hay que tener en cuenta, por un lado, que las Decisiones de la Comisión de las Comunidades Europeas son obligatorias en todos sus elementos para sus destinatarios a partir de su notificación, sin que los recursos interpuestos ante el Tribunal de Justicia tengan efectos suspensivos; y, por otro, el principio de primacía del Derecho comunitario en caso de conflicto con el derecho del Estado miembro.

En cuanto a lo primero, cabe sostener que la Decisión comunitaria de 1 de julio de 1998 está formalmente cumplida porque: 1.º) las ayudas han quedado suprimidas desde el 31 de diciembre de 1996; 2.º) la Comisión ha sido debidamente informada de las medidas adoptadas; y 3.º) respecto del reembolso de la ayuda «según las normas del Derecho interno» es poco factible y contrario, no sólo a las reglas del Derecho interno sino también a uno de los principios del Derecho comunitario, el de la confianza legítima que, según el artículo 14.1 del reciente Reglamento (CE) n.º 659/1999, excusa de la devolución de las ayudas comunitarias y, por la misma razón, debe excusar de la devolución de las ayudas estatales. En cuanto a lo segundo —el conflicto entre el Derecho interno y el Derecho comunitario— cabría reconsiderar para evitarlo la sugerencia que hizo en su día este Consejo de incluir en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, una nueva causa de revisión de oficio de los actos administrativos para dar cumplimiento a una Decisión comunitaria; pero esta iniciativa legislativa tampoco resolvería el problema ya planteado, porque el derecho de los beneficiarios no trae causa de un acto administrativo que pueda anularse de oficio, sino de un contrato mercantil.

La única solución efectiva sería pedir al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas la suspensión de la Decisión impugnada.

El Consejo de Estado ha tenido pues la oportunidad de expresar su criterio en unos supuestos en los que resulta claro la enorme complejidad que supone para nuestro Estado y de acuerdo con nuestro Derecho cumplir con decisiones supranacionales que anulen toda una política de subvenciones que es en sí misma una clara política económica.

Ello nos lleva a plantearnos cómo esas decisiones acerca de una determinada decisión de intervención a través de todo un sistema de ayudas o subvenciones por muy sujetas al plano nacional que se quieran mantener, se mueven inmediatamente dentro del marco de la U.E. Así pues, es ésta en último extremo quien a su vez condiciona el margen de mayor o menor intervención de los Estados a través de formulas como las subvencionales.

Junto a ellas coexisten las subvenciones presentes en las políticas estructurales de la Unión Europea. Con ellas se pretende complementar las políticas de fomento nacionales, siendo España uno de los principales beneficiarios. La normativa europea sobre esta cuestión se mueve en un marco en el que se establecen como parámetros los siguientes:

- Prohibición de otorgar ayudas que sean susceptibles de falsear la libre competencia en las relaciones comerciales entre los Estados miembros.
- Reglamentación sistemática en función de la finalidad perseguida, es decir, la que desarrollan los fondos estructurales.
- Reglamentación uniforme del grupo de normas relativas a la lucha contra el fraude de los fondos europeos y a la protección de los intereses financieros de la Unión Europea.
- Reglamentación de la normativa presupuestaria que instrumente las relaciones financieras entre el presupuesto Europeo y el Estatal.

A la vista de lo expuesto cabe señalar a modo de conclusiones, que la actividad subvencional constituye una realidad compleja que supone:

- Un modo de intervención estatal.
- Una técnica de planificación y ordenación económica desde el ejercicio del poder político.
- En el marco de un estado social y democrático de derecho, resulta necesaria esa intervención a fin de lograr un efecto equilibrador pero siempre sujeto a los límites que fijan los principios y derechos reconocidos constitucionalmente.
- Cuando esta técnica de intervención se desarrolla en un Estado con un modelo de distribución territorial del poder como es el nuestro, existen ciertas peculiaridades a la hora de llevar a cabo su gestión y ejecución.
- El modelo subvencional supera los límites nacionales al ser una técnica frecuente de ordenación y equilibrio de las condiciones económicas en el ámbito de la Unión Europea, que cuenta con su propia política de ayudas y condiciona la que asuman los diferentes Estados miembros.
- Lejos de disminuir esta forma de intervención estatal actualmente se levantan voces que plantean la pregunta de si a la vista de las nuevas circunstancias políticas sociales y económicas será o no preciso aumentar su presencia.

Los economistas y analistas financieros tienen la última palabra para responder a esa cuestión, que se plantea con mayor virulencia a partir del tristemente famoso 11 de septiembre. Puede que sea el momento de que el Estado vuelva a intervenir con vigor en la actividad económica. Lo que no está claro es que haya una única respuesta. Se comienzan a barajar diferentes recetas contra la crisis, unos economistas plantean rebajar los tipos de interés y otros se pronuncian por el aumento del gasto público amparándose en las teorías defendidas por Keynes en el sentido de que en momentos de recesión el aumento del gasto público constituye la mejor manera de impulsar el crecimiento.

Las respuestas pueden llegar a ser de los más variado, como decía André Fourçans en su libro *L'Economie expliquée à ma fille*: «el primer día Dios creo el sol. El diablo creó el ocaso. El segundo día Dios creó el sexo. El diablo creó el matrimonio. El tercer día Dios creó a un economista. El diablo después de una larga reflexión acabó por crear un segundo economista».

En realidad, esa pregunta de qué hacer en una situación como la actual, efectivamente permite variadas respuestas, pero quizás habría que coincidir en que la naturaleza de la crisis que atravesamos es diferente a todas aun cuando participe de rasgos propios de las anteriores. La de hoy es fundamentalmente una crisis de confianza y ante ella las aportaciones de Keynes, por sus elementos valiosos para la comprensión de la realidad, necesitan la colaboración de otras muchas ideas que permiten un mejor análisis económico de la situación actual en la que es preciso superar la incertidumbre y regresar a unos niveles, digamos, normales de confianza en un futuro siempre incierto pero al menos predecible.

Sea cual sea la línea en la que se orienten las políticas estatales, es evidente que el sistema de ayudas y subvenciones publicas seguirá siendo esencial para el desenvolvimiento de la economía de mercado que nuestra Constitución fija. Las ponencias que en estas Jornadas se expondrán tendrán, sin duda, enorme utilidad no sólo para ustedes, Interventores, sino además para la Administración Pública a la que sirven, aconsejan, orientan y permítanme decirlo, controlan.

La gestión de las subvenciones públicas en la cooperación para el desarrollo

 *Excmo. Sr. D. Rafael Rodríguez-Ponga y Salamanca*
Secretario General de la AECI

En este foro de subvenciones públicas, el tema que voy a tratar es el de las subvenciones de cooperación para el desarrollo, específicamente las subvenciones que da la Agencia Española de Cooperación Internacional, de la que soy Secretario General en estos momentos.

La Agencia Española de Cooperación Internacional es un organismo autónomo, adscrito a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica del Ministerio de Asuntos Exteriores. El Secretario de Estado es, al mismo tiempo, Presidente de la Agencia. Está regulada por su propio Estatuto, aprobado por Real Decreto, y por la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo del año 1998, en su artículo 25, que la define como el «órgano de gestión de la política española de cooperación internacional para el desarrollo», es decir, es un órgano de gestión.

La política de cooperación para el desarrollo forma parte de la acción exterior del Estado, por lo que la Agencia de Cooperación Internacional está dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores. Es un órgano de gestión definido por la Ley, junto con las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTCS), en las Embajadas o Consulados de España en el extranjero. Además, la Ley define como órganos rectores de esta política de cooperación al Congreso, al Gobierno, al Ministro de Asuntos Exteriores, los demás Ministerios y la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica. Como órganos consultivos, la Ley establece un Consejo de Cooperación para el Desarrollo, una Comisión Interterritorial, una Comisión Interministerial y además reconoce las competencias de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales en la cooperación para el desarrollo, como expresión solidaria de sus respectivas sociedades. Es decir, la Ley establece un marco muy amplio en la actuación de cooperación internacional para el desarrollo y una parte

de estas actuaciones son las que se refieren a la Agencia de Cooperación, que van a tratarse en este foro.

El presupuesto de la Agencia para el año 2001 es de 42.202 millones de pesetas, aprobado por Ley de Presupuestos, alcanzando con las incorporaciones los 45.147 millones de pesetas. Existe además, un fondo para la concesión de microcréditos, que aumenta el presupuesto, en términos redondos, a unos 55.000 millones de pesetas. Esta cuantía no incluye los posibles ingresos que puede obtener la Agencia al disponer de tesorería propia, puede tener ingresos por venta de publicaciones, por donaciones de particulares o por si así se llegara a regular, por prestación de servicios y por alquiler de sus espacios como está previsto en el propio estatuto.

De esos aproximadamente 45.000 millones mencionados anteriormente, 39.236 son la suma de los capítulos 4 y 7, ahí es donde entran ya las subvenciones. Este dinero lo gestiona la Agencia, que está compuesta por unas 700 personas, de las que 350 se encuentran en Madrid, en los servicios centrales, y el resto repartido por el mundo en las Oficinas Técnicas de Cooperación, los Centros Culturales en países de lengua española, o los Centros de Formación de Cooperación Española. Todo ello agrupado en tres Direcciones Generales: la Dirección General de Cooperación con Iberoamérica, la Dirección General de Cooperación con África, Asia y Europa Oriental, y la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas.

Se trata de un organigrama relativamente amplio, tres Direcciones Generales, varias Subdirecciones Generales, un Gabinete Técnico y una Subdirección General de Cooperación Multilateral y Horizontal. Hay también, con dependencia funcional de la AECI, una Oficina de Planificación y Evaluación de la Cooperación Española (OPE).

Esta organización contribuye a una finalidad nobilísima que es la erradicación de pobreza en el mundo. La cooperación para el desarrollo tiene como misión el contribuir al desarrollo económico, social, político, cultural y científico de los países en vías de desarrollo y así lo marca la Ley, el Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004 y, desde luego, el plan anual para este año y para los años siguientes.

La propia Ley marca unas prioridades de actuación, geográficas y sectoriales. Las primeras son las evidentes para España: en primer lugar los países iberoameri-

canos, en segundo los países árabes del norte de África y de Oriente Medio y, en tercer lugar, otros países con los que España tenga una especial relación histórica o cultural, como por ejemplo Guinea o Filipinas. Además de esas prioridades geográficas, la Ley en su planteamiento general de cooperación para el desarrollo, también prevé la posibilidad de realizar actuaciones en otros países.

Desde el punto de vista sectorial, la Ley establece las prioridades en los servicios sociales básicos (salud, educación, saneamiento, agua), infraestructuras, fomento de bases productivas y del sector privado, el fomento de los derechos humanos de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres o igualdad de oportunidades con respecto a minorías o grupos vulnerables, el fortalecimiento de estructuras democráticas de la sociedad civil, de las instituciones, la preservación del medio ambiente y el desarrollo de la cultura y de la investigación científica.

La AECI realiza actuaciones bastante complejas, relacionándose, no sólo con múltiples sectores, sino con, prácticamente, todos los países del mundo, organismos internacionales, administraciones y organizaciones no gubernamentales. Todo ello hace que el puesto que ocupo actualmente sea realmente rico e interesante.

Centrándonos en el tema concreto de las subvenciones en la AECI, pueden distinguirse cinco tipos: subvenciones nominativas, subvenciones de Estado, subvenciones a organizaciones no gubernamentales para el desarrollo, ayudas singulares de convocatorias abierta y permanente y también convocatorias específicas de becas, lectorados y demás.

Las subvenciones nominativas son las más fáciles de gestionar pues vienen establecidas ya en la Ley de Presupuestos. En el año 2001 se han registrado subvenciones nominativas a la Casa de América, al Colegio Mayor Nuestra Señora de Guadalupe, Colegio Mayor Nuestra Señora de África, la Fundación Carolina, Fundación Iberoamericana Internacional de Administraciones y Políticas Públicas, Fundación Residencia de Estudiantes, Secretaría de Cooperación Iberoamericana, Sociedad Cultural Brasil-España y Centro Cultural Iberoamericano de Miami, todas estas por el programa 134.^a; y por el 800X, a la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y al Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Además de las subvenciones nominativas, tenemos, en segundo lugar, las llamadas subvenciones de Estado, que están reguladas específicamente por el Real Decreto 259/98, que regula las ayudas unilaterales de cooperación internacional,

otorgadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores en desarrollo de la política exterior del Gobierno. Son unas ayudas especiales, porque no hay convocatoria pública y, por tanto, no rigen los principios generales de publicidad y concurrencia. No se rigen por las normas generales, están basadas en una declaración política del Gobierno, del Consejo de Ministros o del Ministro de Asuntos Exteriores, en Acuerdos Internacionales o en Convenios Bilaterales o en Acuerdos establecidos en Comisiones Mixtas, que desarrollan Convenios Bilaterales de Cooperación. Son otorgadas, bien por el Ministro o el Secretario de Estado de Cooperación Internacional, bajo dos modalidades: entrega de fondos o entrega de bienes y prestación de servicios. Los beneficiarios pueden ser los diferentes Estados, Organizaciones Internacionales o personas físicas, jurídicas, públicas, privadas, instituciones, ONG, siempre que sean extranjeras y siempre que haya ese acuerdo político inicial ya mencionado.

Uno de los casos típicos de este tipo de subvenciones, es el referido a los organismos internacionales, por ejemplo la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Previamente debe existir un Convenio de colaboración de España y la OIT, y unas Comisiones Mixtas de seguimiento de los programas y de aprobación de los programas. Una vez que se aprueba un programa en la Comisión Mixta, la Unidad correspondiente hace una memoria justificativa del gasto, siendo el expediente sometido a la fiscalización de la Intervención Delegada. A continuación, el Secretario General lo envía al Secretario de Estado y éste firma la resolución de concesión de esa subvención a la OIT. Es en ese momento cuando se notifica al Organismo, que debe notificar la aceptación de esa subvención, comprometiéndose a la devolución de los fondos en el caso de no utilización o de uso indebido. Una vez que se recibe la documentación de ese Organismo Internacional, la documentación del reconocimiento de obligación pasa nuevamente a fiscalización de la Intervención. Posteriormente, se hace el pago, se ejecuta la actividad y se justifica.

Otro caso típico, referido al envío en especie (alimentos fundamentalmente), es por ejemplo, la subvención de Estado a los refugiados saharauis en los campos de refugiados en el sur de Argelia. Esta subvención tiene una doble tramitación, hay que tramitarla por un lado, como subvención de Estado (Real Decreto de subvenciones) y, al mismo tiempo, hay que hacer todo el procedimiento de una contratación para adquisición de bienes (Ley de Contratos).

Un tercer tipo de subvenciones son las otorgadas a organizaciones no gubernamentales para el desarrollo. Estas son las que tienen una mayor presencia social,

desde luego informativo-mediática son las que se prestan a más comentarios políticos, a mayores dudas y, también, a más preguntas parlamentarias.

En este tipo de subvenciones hay un requisito esencial, que es que esa organización esté registrada como organización para el desarrollo y para ello hay en la Agencia Española de Cooperación un registro de ONG. Toda organización, ya sea asociación o fundación, se registra demostrando que tiene como finalidad principal, o al menos entre sus finalidades principales, la cooperación internacional para el desarrollo, siendo necesarios además, para acceder a las subvenciones una serie de requisitos específicos.

Hay tres clases de subvenciones a ONG que se han puesto en marcha este mismo año, mediante una orden reguladora del 31 de enero de 2001: estrategias, programas y proyectos. Las primeras se refieren a un conjunto de actividades relativamente amplias que realiza una organización no gubernamental para el desarrollo, de forma coherente en una diversidad de países, en varios continentes y en varios sectores. Las estrategias sólo las pueden cumplir algunas organizaciones muy grandes que tengan una acción coherente, en muchos campos de actividad y en muchas áreas geográficas, por ejemplo en América del Sur y en Oriente Medio, en el norte de África y en América Central. Las ONG que cumplen los requisitos para realizar este tipo de actuaciones son: Ayuda en Acción, Cáritas Española, Codespa, Cruz Roja Española, Promoción Social de la Cultura, Intermón y Solidaridad Internacional. El compromiso adquirido por estas ONG es para cuatro años, recibándose un total de 15.571 millones de pesetas.

Los programas se refieren a actuaciones de tres años en un determinado sector, en un país o en varios países, o en un solo país en varios sectores. Los programas se han concedido para tres años, por una cantidad de 17.398 millones de pesetas.

Los proyectos son actuaciones concretas, en un lugar determinado, en un país determinado, en un sector determinado y para una población determinada.

El procedimiento en estos casos es más habitual: hay una convocatoria pública en el BOE, se presentan las solicitudes en tiempo y forma, con un plazo establecido, hay un estudio de las solicitudes por parte de una Comisión de valoración y por parte de los servicios de la AECL, y, en su caso, se pide opinión o otros Ministerios o a las Embajadas de España en el exterior. En estos casos se solicita, se exige, que estén al corriente del pago de sus obligaciones tributarias y ante la Seguri-

dad Social, cosa que en las otras no era pensable. Hay también fiscalización previa, evidentemente, se publica en el BOE y, después de concedida y publicada en el BOE, se firma un convenio con cada una de ellas en el que se pone de manifiesto que han aceptado las condiciones, han aceptado el dinero y se obligan a justificarlo debidamente.

El cuarto procedimiento es el de Ayudas Singulares de Convocatoria Abierta y Permanente. Son ayudas singulares porque sirven para, supuestamente, acciones más pequeñas, para acciones de cooperación técnica, científica, cultural, económica, social, pueden recibirlas personas físicas o jurídicas y, como su nombre indica, son abiertas y permanentes, es decir, valen para todo tipo de actuaciones y en cualquier momento: desde que se abre la convocatoria a principios de año hasta el primero de diciembre, se puede presentar la solicitud.

Cuando hay unas cuantas solicitudes, se reúne la Comisión de Valoración y se aprueban o se deniegan las solicitudes. Es una convocatoria atípica, porque al ser abierta y permanente no hay un plazo en el cual se cierre la recepción de solicitudes y puedan analizarse todas al mismo tiempo para elegir entre todas cuáles son las mejores, sino que esto se va produciendo a lo largo del año; pero es atípica sobre todo, porque no se sabe cuánto dinero hay para conceder las ayudas singulares de convocatoria abierta y permanente, es decir, no hay una retención de crédito, no hay una reserva de crédito específica para estas ayudas. Esta situación se producirá hasta el presupuesto de 2002, en el que ya habrá un subconcepto para Ayudas Singulares.

Y en quinto lugar hay convocatorias específicas, que se refieren sobre todo a becas, lectorados (lectores: profesores de español en Universidades extranjeras). Hay convocatorias específicas de lectores en los cinco continentes. Hay 143 lectores en este momento en todo el mundo, en países en vía de desarrollo. Hay convocatorias específicas de cooperación interuniversitaria con Iberoamérica y con Marruecos, convocatorias específicas también de doctores en Méjico y varias convocatorias de becas (por ejemplo, becas unilaterales para extranjeros, becas unilaterales para españoles, becas mutis para extranjeros y para españoles, becas bilaterales para extranjeros y para españoles, estudios internaciones, diplomáticos extranjeros, becas de verano...).

El procedimiento en este tipo de convocatorias es el habitual: hay una convocatoria, un plazo, una presentación de solicitudes, Comisión de Valoración, hay

una documentación, fiscalización por supuesto, hay una resolución; luego, en este sentido, el procedimiento es más fácil.

A pesar de la variedad y de la dispersidad que parece existir, la gestión, en mi opinión, es buena, aunque, a veces, el reparto de subvenciones es muy complejo. Esta situación se manifiesta en todas partes, pero eso aquí quizás más, porque hay mucho dinero y hay muchos intereses, muchas presiones de reparto geográfico, de reparto sectorial, de reparto entre ONG, presión política en el sentido más amplio de la palabra.

Aquí se nos plantean muchos problemas: hay un problema de eficacia y de control de la eficacia, cómo sabemos que de verdad la erradicación de la pobreza en un país en vías de desarrollo, se va a llevar a cabo de forma más adecuada a través de una entidad que a través de otra y si nos decidimos por una de las dos, cómo sabemos que la eficacia in situ es realmente la correcta, es realmente lo que esperan los beneficiarios de estas ayudas. Además debe tenerse en cuenta que al tratarse de una actividad que se desarrolla en el exterior, se plantean problemas de gestión, de facturas y recibos, de documentación, no ya sólo en otros idiomas, sino para que cumplan los requisitos que luego una auditoría contable tiene que dar por buenos. Ahí nos encontramos con múltiples problemas.

Tenemos otros problemas como la visibilidad, la importancia de que se sepa que estas ayudas las concede España, o problemas en el cumplimiento de obligaciones del beneficiario que suponen, incluso aunque no está previsto, la concesión de prórrogas para la terminación del proyecto o para presentar la justificación del uso de la ayuda. Pueden presentarse problemas de sobrefinanciación y sería más grave que se hablara de fraude, por lo que cada vez es más clara la necesidad de auditoría, no sólo interna de la propia AECI, sino otro tipo de asistencias. Además estamos también sometidos a exámenes de la OCDE: en este mismo momento se está desarrollando el examen del Comité de Ayuda al Desarrollo sobre la cooperación española, hecho fundamental porque tiene una repercusión política en todo el ámbito de la OCDE.

Antes de terminar sería interesante hacer unas valoraciones de carácter general sobre la gestión de las subvenciones. Creo que la AECI tiene una responsabilidad doble con respecto a la cooperación para el desarrollo. Hay una responsabilidad interna, para el derecho español y ante la sociedad española, hay una cuestión como es el desarrollo y la cooperación para el desarrollo y la solidaridad en la que socie-

dad española está cada vez más sensibilizada, pero hay también una responsabilidad internacional, hay unos compromisos internacionales y hay un apoyo a otros países, y a otros gobiernos en vías de desarrollo y hay también una responsabilidad con respecto a los socios bien de la Unión Europea o bien en la OCDE para contribuir al desarrollo en el mundo. Pero todo esto es muy complejo, es tan complejo que ya alguien lo ha calificado de polvorín.

Sí quiero insistir en la necesidad de los controles, me parece que es evidente, ante el fraude; de ahí la necesidad de ser riguroso, sobre todo por parte de la Intervención. Pero, además, debo pedir cierta flexibilidad. Estamos trabajando con proyectos de cooperación, con cooperantes, con voluntarios que se van a países del tercer mundo, donde obtener los justificantes del gasto es a veces realmente difícil, entonces hace falta tener el olfato suficiente para combinar el rigor con la flexibilidad, hay que ser muy riguroso frente al fraude, pero hay que ser también al mismo tiempo flexible o comprensivo con respecto a las dificultades reales de justificación con el documento perfecto que uno quisiera tener, teniendo en cuenta que muchas veces los documentos perfectos pueden no reflejar detrás la realidad de los hechos.

Insisto, estoy convencido de que toda la labor de control es absolutamente esencial, cuanta más fiscalización haya, personalmente yo mucho más tranquilo. Cuanta más fiscalización haya del dinero público de subvenciones para la cooperación para el desarrollo, quienes desde luego tienen que estar mucho más tranquilos son los destinatarios, porque se asegurarán de que el dinero del presupuesto español, el dinero de los españoles que se ha destinado a ellos por Ley, les llegará.

Las irregularidades en la obtención y empleo de subvenciones públicas

■ **Excmo. Sr. D. Juan Velarde Fuertes**

Consejero de la Sección 2.ª de Fiscalización del Tribunal de Cuentas ■

Conviene comenzar señalando que el término subvención encubre realidades económicas, como veremos, muy importantes. Sin embargo, es vano tratar de encontrar sobre él tratamientos teóricos significativos. Se le identifica, en la mayor parte de los casos con transferencia, y sobre este concepto sí hay trabajos importantes, azuzados, por ejemplo, por el caso de las reparaciones y la aportación fundamental de Keynes¹. De ahí que su papel esencial se haya contemplado —aparte de este valioso análisis del comercio internacional, a causa de las consecuencias en la relación real de intercambio—, al estudiar la economía del bienestar. Basta observar en este sentido lo que sucede con el conjunto que puede calificarse como social del gasto público que, para el Presupuesto del 2002 a pesar de disminuir un 5,5% respecto al 2001, representa el 51,8% del total, incluidos los activos financieros. Si eliminamos el gasto en sanidad y los que resultan afectados por el cambio en el sistema de financiación autonómica, el aumento del gasto social llega al 8,1%. El gasto en pensiones —que supone un 29,3% del total— se incrementa en un 5,9%, y el gasto en desempleo e incapacidad temporal lo hace en un 9,6%, siempre respecto al 2001. Estos altísimos porcentajes son los que han conducido a un grupo de estudiosos españoles y extranjeros a plantearse la posible veracidad de una frase de *The Economist*: «Un menor papel del Estado en la educación, la sanidad y las pensiones, conduciría a una mayor eficacia y, de un modo u otro, beneficiarían al ciudadano normal». José Antonio Herce y Jesús Huerta de Soto, completaban esto al señalar que la devolución de la responsabilidad a los individuos cobra su sentido pleno cuando los ciudadanos comprenden «que, en buena medida, pueden hacer por sí más y mejor de lo que hace el Estado, por lo que aquéllos están obligados a la acción», aunque «como esto no tiene por qué ser siempre, ni en todos los casos así, conviene reservar a los poderes públi-

¹ Cfs. John Maynard Keynes, «The German transfer problem», en *The Economic Journal*, marzo 1929, vol. XXXIX, n.º 153, págs. 1-17.

cos un cierto papel, garante de la solidaridad material del conjunto de la sociedad hacia aquéllos que lo necesitan o lo merecen genuinamente»².

Pero como el terreno es pantanoso cuando nos referimos, en todo lo dicho, a transferencias y a subvenciones, conviene aclarar que Ramón Tamames y Santiago Gallego, en su Diccionario de Economía y Finanzas³, indican que las subvenciones son «transferencias generalmente de las administraciones públicas a las empresas, o a las familias o instituciones sin fines de lucro, destinadas a enjugar pérdidas, fomentar actividades que impulsen el crecimiento económico, mantener el nivel de la demanda global, hacer posible la venta a precios políticos de ciertos servicios públicos, sostener el poder adquisitivo de agentes de la producción (agricultores, etcétera). Puede subvencionarse de forma directa o por omisión (mediante bonificaciones o exoneraciones fiscales de actividades concretas); en este último caso se habla de beneficios fiscales».

De manera aún más clara, todo esto debe completarse con lo que se contiene en el Documento 4, Transferencias y subvenciones de los Documentos de Principios Contables Públicos, de la Subdirección General de Dirección y Planificación de la Contabilidad, de la Intervención General de la Administración del Estado que señala, y a partir de ahí sienta doctrina⁴: «El término transferencia abarca dos conceptos: el de subvención y el de transferencia en sentido estricto... En adelante se utilizará el término subvención cuando se haga referencia al primer concepto y el término transferencia cuando se haga referencia al segundo concepto, es decir, a las transferencias en sentido estricto». Por eso «transferencia es todo desplazamiento patrimonial que tiene por objeto una entrega dineraria o en especie entre los distintos agentes de las Administraciones Públicas, y de éstos a otras entidades públicas o privadas y a particulares, así como las realizadas por éstas a una Administración Pública, todas ellas sin contrapartida directa por parte de los entes

² Cfs. el libro coordinado por José Antonio Herce y Jesús Huerta de Soto, *Perspectivas del Estado del Bienestar: devolver responsabilidad a los individuos, aumentar las opciones*, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES), Madrid, 2000; los entrecomillados respectivamente, en las págs. 9 —traduzco de otro modo el párrafo de *The Economist* a como se contiene en el texto— y 11. Especialmente interesante es el ensayo que se recoge en este libro de Assar Lindbeck, *Diagnóstico y problemas del Estado del Bienestar*, págs. 13-51. Me extraña la falta de glosas que ha tenido.

³ Alianza, Madrid, 1994, pág. 496.

⁴ En la pág. 100 del volumen Documentos de Principios Contables Públicos, que actualiza el documento Principios Contables Públicos aparecido en 1990, IGAE; subrayados míos.

beneficiarios, destinándose dichos fondos a financiar operaciones o actividades no singularizadas», mientras que «subvención es todo desplazamiento patrimonial que tiene por objeto una entrega dineraria o en especie entre los distintos agentes de las Administraciones Públicas, y de éstos a otras entidades públicas o privadas y a particulares, así como las realizadas por éstas a unas Administraciones Públicas, todas ellas sin contrapartida directa por parte de los entes beneficiarios; afectada a un fin, propósito, actividad o proyecto específico; con obligación por parte del destinatario de cumplir las condiciones y requisitos que se hubieran establecido o, en caso contrario, proceder a su reintegro».

Una vez puestas en orden todas estas cuestiones, con el añadido de que debemos pensar que existe, en español, equivalencia, o sea, sinonimia, entre los términos de subvención y subsidio, es necesario dar un paso más y plantearnos la significación económica que yace en esta expresión, para, de ahí, pasar a continuación a examinar por qué son especialmente graves las irregularidades en la obtención y empleo de las subvenciones públicas. En principio, se trata de algo habitual, y a pesar del esfuerzo de los documentos de la Intervención General de la Administración del Estado, con fronteras confusas, en más de una ocasión, con las transferencias. El subsidio que se entrega a un parado —con el propósito específico de que no se muera de hambre— es una subvención; si esa persona subsidiada o subvencionada, está en la economía sumergida, si es descubierta, pierde el subsidio y nada más. El reintegro de lo percibido es tan difícil de conseguir, —normalmente tan imposible— que no entra en cabeza humana que se pueda lograr. ¿Esto, lleva al subsidio de paro al terreno de las transferencias? Resulta asimismo dudoso, entre otras cosas, porque no parece que se hubiese recibido para financiar una operación no singularizada.

Existe algo de mayor peso aún, pues como cuestión esencial es preciso plantear si aparece, o no, en el caso de los empresarios, una irregularidad seria por el simple hecho de obtener una subvención pública. Es evidente que una subvención cualquiera altera, muy a fondo, las características y el funcionamiento del mercado. Una frase de Bernard de Mandeville, «Desgraciado el pueblo y siempre precaria su constitución, si su bienestar debe depender de las virtudes y de la conciencia de ministros y políticos»⁵, puede servir perfectamente para el caso. En el fondo es

⁵ Citada por Lorenzo Infantino en su Prólogo al libro de Ludwig von Mises, *Crítica del intervencionismo. Estudios sobre la política económica y sobre la ideología económica de nuestro tiempo* [El mito de la tercera vía], traducción de Jesús Gómez Ruiz, Unión Editorial, Madrid, 2001, pág. 9.

imposible disentir de Mises cuando se ocupa de esta cuestión en su ensayo *Intervencionismo: un análisis económico*, la primera obra que escribió en Norteamérica, en 1940, tras haber abandonado Viena después de haberse producido el *Anschluss*. En este trabajo, que se ha recuperado entre los papeles que Mises dejó a su muerte, y que ha editado y prologado en octubre de 1997 Bettina Bien Greaves⁶, se puede leer: «Cuando se intenta mitigar o eliminar la sujeción a ... (las leyes del mercado), cubriendo con subsidios públicos las pérdidas de (las empresas públicas), lo único que se consigue es cambiar esa sujeción por otra. Esto es así porque los recursos para lo subsidios deben sacarse de alguna parte. Pueden obtenerse a través de impuestos; la carga impositiva produce efectos en el mercado, no en el gobierno recaudador; es el mercado y no la agencia tributaria el que decide sobre quién recaerá el impuesto y cómo afectará éste a la producción y al consumo»⁷.

Todo esto que se predica de las empresas públicas puede, de modo inmediato, trasladarse a las empresas privadas subsidiadas que por ello, provocan distorsiones continuas en el mercado, porque tienden a producir más de lo que se puede absorber, lo que exige un gasto adicional en almacenamientos o en mayores subsidios para destruir lo producido, lo que siempre origina algún escándalo y, sobre todo, señala la existencia de una evidente irracionalidad. Su eliminación, si no se lleva a cabo, provoca distorsiones sin cuento. En el caso de España esto es visible en los cultivos subvencionados por la PAC que nadie demanda, salvo los pájaros, o en las distorsiones creadas con las subvenciones que surgieron con fuerza entre nosotros a partir de 1973, para que no se percibiesen los efectos de la subida de los precios de los hidrocarburos tras el primer choque petrolífero, o para mantener abiertas actividades —caso de Altos Hornos de Vizcaya— que el mercado había arruinado. Más recientemente está vivo el caso de las subvenciones a la producción hulleira en Asturias, que así se convierte en una de las causas de la separación entre producto y renta regional en esta región y motivo adicional para desorientar a los inversores. El que la cornisa Cantábrica se encuentre sumida en una seria crisis, a pesar de haber sido un excelente distrito industrial en el sentido que hoy emplea un Beccatini, o antaño nos enseñó un Marshall, a eso se debe fundamentalmente.

⁶ Cfs. Ludwig von Mises, *Interventionismus: An economic analysis*, editado por Bettina Bien Greaves, Foundation of Economic Education, Irvington on Hudson, 1998; se la ha traducido, con el título de *El intervencionismo. Un análisis económico*, en el libro de Ludwig von Mises, *Crítica del intervencionismo*, *ob. cit.*, en las págs. 233-378.

⁷ Cfs. Ludwig von Mises, *El intervencionismo. Un análisis económico*, *ob. cit.*, pág. 252.

Por muy generoso que hubiese sido el subsidio de paro, no acabaría generando tantas perturbaciones como el juego de las subvenciones a actividades económicas concretas.

Otro es el caso de las economías familiares. Dígase lo mismo respecto a aquellos ámbitos donde no existe ánimo de lucro. Las subvenciones tienen en ambas realidades un papel muy diferente. Sencillamente sirven para mejorar la distribución de la renta, al acoplarse a un sistema tributario personal y progresivo, como es el español actual tras la reforma tributaria Fuentes Quintana-Fernández Ordóñez. A las subvenciones se debe también el que se haya podido escribir por Oliver, Ramos y Raymond⁸ que «por lo que se refiere a la tendencia de la distribución de la renta, los trabajos basados en las diversas encuestas de presupuestos familiares (o en las encuestas continuas) ofrecen un panorama de continua mejora desde mediados de los setenta a 1990» y el que al estudiar los datos españoles en comparación internacional quede claro que «en definitiva, la desigualdad en España en (el periodo 1985-1992)... se sitúa en una posición intermedia entre los bajos niveles de los países nórdicos, Bélgica, Luxemburgo y Holanda o Alemania y los elevados valores de Canadá y Estados Unidos».

Además, muchas subvenciones, en ocasiones, pero, evidentemente, dentro de un proceso que va a ser creciente, a través de las llamadas Organizaciones no Gubernamentales (ONG) se van más allá de nuestras fronteras, dentro de un espíritu de solidaridad que pretende superar de algún modo la realidad que muestra que, en la economía mundial, la distribución de la renta «se encamina hacia una desigualdad creciente. Cabría decir que el capitalismo, consolidado a partir del XIX, nos ha hecho a todos más ricos, pero también más desiguales. El PNUD —Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo—, que, sobre todo en los tipos de interés de sus programas de apoyo, actúa con subvenciones que proceden de fondos voluntarios de los países más ricos, recuerda que, en los últimos treinta años, la participación en el ingreso mundial del 20% más pobre de la población mundial se redujo del 2,3% al 1,1%; mientras que la participación del 20% más rico aumentó del 70% al 86%. El índice de Gini que se obtiene para el conjunto de la economía mundial, en torno a 0,65, sólo encuentra parangón con los indi-

⁸ Cfs. Josep Oliver, Xavier Ramos y José Luis Raymond, «La anatomía de la distribución de la renta en España», en *Papeles de Economía Española*, 2001, n.º 88, monográfico *Distribución de la renta en España*, págs. 67-88; las citas en la pág. 67 y 80.

cadores que expresan aquellos países con mayores niveles de desigualdad y contrasta desfavorablemente con el valor de 0,58 que podía obtenerse hace cien años⁹. Si en este examen de la economía mundial acudimos a los índices de Theil, vemos confirmado lo anterior: sube éste de 0,52 en 1820 a 0,67 en 1890 y a 0,85 en 1992¹⁰.

Más grave aun, si cabe, es que «una quinta parte de la población mundial se encuentra por debajo de la línea de pobreza cuando ésta se estima como 1 dólar en paridad de poder adquisitivo; y cerca de la mitad de la población mundial tiene un ingreso por debajo de los 2 dólares. Se trata de cifras... que, además, presentan una notable resistencia a la baja»¹¹. De acuerdo con las cifras del Banco Mundial, si exceptuamos a los chinos, que se han lanzado a un vasto proceso de desarrollo económico que distorsiona las cifras mundiales como consecuencia del alto peso de la población de su país en el conjunto universal, nos encontramos en que, por debajo del dólar diario de ingresos había 915,9 millones de personas en 1990, cifra que pasa a 955,9 millones en 1993, 980,5 millones en 1996 y 985,7 millones en 1998.

No puede tampoco dejarse a un lado el capítulo, habitual además en todos los países, de subvenciones a la investigación científica y tecnológica. La figura del investigador burócrata, por el que claman, periódicamente, multitud de personas encuadradas en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, tiene poco sentido para un auténtico impulso de nuestro I+D+i. Sí tiene sentido impulsar programas de investigación concretos a los que, en un momento determinado, ayuda con fuerza el Sector Público, bien por sus enlaces con el desarrollo industrial, o por las necesidades de la defensa, o al buscar el impulso de la agroalimentación, o bien, finalmente, para coadyuvar a la lucha contra la enfermedad y el dolor. No es éste el momento de insistir más en esta cuestión, pero sí de señalar que las informaciones cuantitativas monetarias, contra lo que muchos aducen, deben ceder ante las cualitativas que también tienen su medida. El contraste de la calidad de la investigación, en resumidas cuentas, se mide teniendo en cuenta la recepción, buena o

⁹ Cfs. la excelente síntesis de esta realidad, en el artículo de José Antonio Alonso, «Desarrollo y equidad social: nuevas visiones sobre la pobreza», en Boletín Informativo. Fundación Juan March, septiembre 2001, n.º 314, págs. 3-16, y concretamente la cita en las págs. 5-6.

¹⁰ Cit. por José Antonio Alonso en art. cit., pág. 6, del trabajo de D. Bourgnignon y CH. Morrison, *Inequality among world citizens, 1820-1992*, 2001.

¹¹ Cit. por José Antonio Alonso, art. cit., pág. 6.

mala, que se efectúa de ella en el mundo científico. En el Tribunal de Cuentas comenzamos desde hace algunos años a explorar esta cuestión.

En España, tres instituciones clave de la vida sociopolítica, los partidos políticos, los sindicatos y las agrupaciones empresariales, reciben de un modo u otro ayudas. Sin ellas se ha considerado que la democracia no se hubiera asentado con la solidez que lo hizo después de la transición y, por otro lado, un elemento clave para el desarrollo económico como es la concertación social dentro de un clima creciente de paz social, no hubiera recorrido, probablemente, el largo sendero que se inició en 1977 con el Pacto de La Moncloa, y que a través de un muy complejo camino de acuerdos y pactos llega hasta ahora mismo, y no lo hubiera hecho con firmeza creciente, repitámoslo, si se hubiese carecido de estas subvenciones.

Además en este repertorio de subvenciones, está el capítulo de las de origen europeo que, al par de mejorar nuestras magnitudes macroeconómicas, han transformado muy profundamente las condiciones de vida no sólo de nuestros campesinos, sino, de modo derivado, de todos los habitantes de la España rural. Igualmente, el fenómeno del desarrollo regional ha experimentado progresos importantes gracias a estas subvenciones comunitarias. La recta administración de estos fondos europeos es especialmente necesaria porque, aparte de los castigos que pudieran emanar del Tribunal de Cuentas Europeo y de la propia Comisión, se trata de una ayuda que tiene los días contados. Lo abona la incorporación de los países del Este, la necesidad que existe en todos los países europeos —incluidos, claro está, los que pagan más que reciben por estos conceptos— de reducir sus gastos públicos al compás de las exigencias del Acuerdo de Estabilidad y Crecimiento que tiene sus raíces en 1989 y Maastricht, así como la formidable ofensiva que es visible en la Organización Mundial de Comercio contra la Política Agrícola Común, encabezada por Estados Unidos por una parte, por el grupo de Cairns por otra y, en tercer lugar, por los países agropecuarios en vías de desarrollo, que unen sus fuerzas contra la PAC. Si desperdiciamos, a través de engaños, esta ayuda, debemos saber que no volverá a pasar por delante de nuestras tierras y regiones.

En España, sobre todo porque el sentido de su ser como nación, y también de su influencia internacional, lo proporciona la existencia de lo que se llama la cultura hispánica, no puede dejar de mencionarse el capítulo de las subvenciones culturales. Por supuesto que, a largo plazo tienen consecuencias favorables también para el desarrollo económico, pero no se plantean jamás en este sentido. Si se care-

ciese de ellas, el mundo hispano, con todos sus valores, correría serios peligros de desaparecer en el aspecto cultural.

Lo que se deduce de todo esto, es que el dinero dedicado a las subvenciones, o tiende a alterar el funcionamiento de la economía, en el caso de subvenciones a empresas, o se dedica a ayudar muy eficazmente en el terreno de la redistribución de la renta, tanto en el ámbito nacional, como en el internacional, o finalmente, es clave para el I+D+i, del que depende nada menos que nuestro futuro económico. Lo primero aún se agrava más si estas subvenciones no se administran de modo recto y escrupuloso. Por lo segundo, esto es, en relación con la distribución de la renta, una irregularidad cualquiera resulta, de inmediato, encuadrada en el grupo de lo intolerable. El dinero para la ciencia ha de administrarse, asimismo, de modo rectísimo. Por supuesto dígase lo mismo de las subvenciones otorgadas a los partidos políticos y a los agentes sociales. Aquí lo que distorsiona cualquier irregularidad es nada menos que a la democracia. Cuando a esta financiación distorsionante se unen prácticas francamente delictivas, como sucedió en el asunto Filesa, la gravedad aumenta. Finalmente, emplear mal las subvenciones culturales sería, literalmente, un crimen contra el ser hispano, no sólo contra el ser español.

Más de un sonado escándalo financiero contemporáneo, tiene su raíz en la falta de comprobación de los resultados de la subvención. Un caso bien conocido es el famoso asunto Matesa¹². La falta de observación de si, realmente, se habían vendido en el extranjero, y no a filiales falsamente compradoras, bienes que se oxidaban en cualquier puerto sudamericano, fue el motivo de que se pagasen cuantiosas subvenciones a la exportación de modo inadecuado.

Por supuesto que considero, en todo lo que sigue, tan subvención el que se obtenga una determinada cantidad de dinero, como que se logren fondos a un tipo de interés por debajo del que existe en el mercado. Todo esto es pertinente en relación con los créditos FAD, del Fondo de Ayuda al Desarrollo. El Tribunal de Cuentas se encontró, en este sentido, con alguna cuestión enojosa, porque se había dado por enviado al extranjero como ayuda, lo que, declarando que era de baja calidad, ciertos países se negaban a admitir, planteando, incluso en las Cámaras legislativas,

¹² Véase sobre ello, Juan Velarde Fuertes, «Las bases de un caso de delito financiero, el asunto «Matesa»», en *Liberamcarum. Estudios jurídicos en homenaje al profesor doctor Antonio Rodríguez Sastre*, International Law Association. Sección Española, Madrid, 1985, págs. 553-572.

el valor real de mercado que tenía lo entregado. Como esto se une, más de una vez a comisiones fraudulentas, a financiaciones de grupos políticos afines, a escándalos que repercuten en el buen nombre de España, las consecuencias de aceptar con facilidad cualquier justificación rápida, pueden ser muy serias. Por eso, sería conveniente volver a insistir en torno a tales cuestiones.

Dicho todo esto, cuando nos asomamos a la realidad española, es evidente que existe una amplísima pluralidad de organismos que conceden subvenciones, porque éstas son muy importantes tanto en la política de gasto de la Administración Central, como en la de las Comunidades Autónomas y en las Corporaciones Locales. Por eso es lógico que se señalase en el estudio de las áreas de fraude que «se considera totalmente necesario el desarrollo de un estudio sistemático y en profundidad de los distintos aspectos de la actividad subvencionadora del Sector Público: finalidades, normativas, procesos concretos de gestión, sistemas de control y evaluación de resultados, instituciones y procedimientos de coordinación entre las Administraciones Públicas, régimen sancionador, posibilidades de racionalización y simplificación de las líneas y tipos de subvenciones. Para ello se recomienda la constitución de una comisión o grupo de estudio integrado por representantes o especialistas de los distintos ámbitos sectoriales, funcionales y territoriales que participan en la actividad subvencionadora y que permita dar la continuidad necesaria a los trabajos iniciados por la Unidad en esta materia»¹³.

Esto haría posible disponer de la cuantía, ahora confusa, de las subvenciones que se registran en la contabilidad presupuestaria. En la Cuenta General de las Administraciones Públicas estatales conocemos, en cuanto a Obligaciones reconocidas netas, por ejemplo, para el ejercicio de 1999, las transferencias en términos presupuestarios. Inmediatamente nos damos cuenta de que el total de las transferencias agregadas son lo fundamental en la actividad presupuestaria: el total de las transferencias corrientes (capítulo 4) y de las transferencias de capital suponía para el Estado 11,9 billones de pesetas, mientras que el resto de los capítulos, excepto, como es lógico, el capítulo 9, suponían sólo 8,1 billones; para las entidades del Sistema de la Seguridad Social, las cifras son, respectivamente, 12,3 billones de pese-

¹³ Unidad Especial para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Prevención y Corrección del Fraude, *Informe sobre el Fraude en España*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1994, en su capítulo IV, pág. 279.

tas para el total de transferencias agregadas y 1,7 billones para el resto de los capítulos, salvo el capítulo 9; y, de modo paralelo, en los Organismos autónomos y otros organismos públicos, las cifras son 2,8 y 0,7 billones. Pero he aquí que las transferencias en términos presupuestarios incluyen las transferencias y subvenciones en sentido estricto, e incluso las prestaciones sociales del Sistema de la Seguridad Social. En cambio, en la contabilidad económico-patrimonial las subvenciones resultan más desveladas en términos brutos. El total de subvenciones corrientes en 1999, fue de 1,5 billones de pesetas —0,4 del Estado; 0,1 de las Entidades del Sistema de la Seguridad Social y 1 billón de los Organismos Autónomos y otros organismos públicos—, y las subvenciones de capital, alcanzaron los 0,6 billones de pesetas: 0,59 del Estado y 0,01 de Organismos autónomos y otros organismos. El total bruto —sin eliminar las corrientes de fondos internos de la Cuenta General de las Administraciones Públicas Estatales— nos muestra que el total de subvenciones respecto al total de transferencias y subvenciones en la contabilidad económico-patrimonial, supone un 12,0%; en el Estado, el porcentaje es de un 8,1%; en las Entidades del Sistema de Seguridad Social, un 4,2% y en los Organismos Autónomos y otros organismos públicos, un 37,3%. Su importancia, a poco que examinemos estas cifras, está fuera de toda duda.

Casi puede asegurarse que las transferencias y subvenciones a las sociedades mercantiles estatales —artículo 44— y a las empresas privadas —artículo 47— son exclusivamente subvenciones. Sumando los créditos iniciales del capítulo 4, nos encontramos con un total de 479.391 millones de pesetas, de los que 331.804 millones se otorgaron por la Administración General del Estado —en un 91,1% a sociedades mercantiles estatales—; 146.649 millones, lo fueron por Organismos autónomos del Estado —que otorgan un 84,1% a empresas privadas—, y 922 millones por las Entidades del Sistema de Seguridad Social, todo para empresas privadas. La pequeña diferencia, 16 millones, corresponde a entregas a sociedades mercantiles estatales por parte de otros organismos públicos. Por el capítulo 7, de transferencias y subvenciones de capital, los créditos iniciales, que son muy probablemente subvenciones, para sociedades mercantiles estatales —artículo 74— y empresas privadas —artículo 77— suponen un total de 388.008 millones de pesetas. De ellas se otorgó por la Administración General del Estado prácticamente todo, 376.388 millones —el 97,1%— y de ello, el 51% se destinó a sociedades mercantiles estatales y el 49% fue para empresas privadas.

A todo esto hay que sumar lo que procede de los sectores de las Administraciones Territoriales. En el Tribunal de Cuentas hemos iniciado la tarea de desbro-

zar estas cuentas. Por ahora sólo tenemos inventarios, que están a punto de publicarse, de empresas y organismos de las Comunidades Autónomas y de los Municipios, con detalle de la participación en el capital de las empresas¹⁴.

Disponemos también de una cifra antigua, en el referido *Informe sobre el Fraude en España*. Sin aclarar demasiado las cosas, señala que «las subvenciones y ayudas públicas —con lo cual se asimilan también ambos conceptos— integran una parte muy importante de la actuación del Estado. Desde el punto de vista de su importancia cuantitativa, constituye aproximadamente el 5,7% del Gasto Público contemplado en los Presupuestos Generales del Estado (aproximadamente 1,6 billones de pesetas en 1993), llegando a representar en algún Ministerio, como el de Industria y Energía, hasta un 77% del total de su presupuesto. Por otra parte, las ayudas y subvenciones constituyen el soporte específico de políticas públicas de fomento y ayuda de gran incidencia social»¹⁵. Alguna vez más se ha señalado la cuantía de las subvenciones aportando datos de transferencias. No merece la pena insistir mucho más por ahí.

Todo esto constituye, en buena parte, una maraña administrativa que se ha tejido de modo creciente, de modo tal que existe en España «una gran diversidad en las distintas líneas y tipos de subvenciones... Sin salirse del marco de la Administración General del Estado, se han contabilizado más de 200 procedimientos distintos de gestión, lo que implica con toda seguridad un número más elevado de tipos de subvenciones. En conjunto, más del 75% de los procedimientos corresponden lógicamente a los cinco Departamentos Ministeriales de mayor contenido o vocación subvencionadora: Agricultura y Pesca, Industria y Energía, Cultura, Educación y Ciencia y Asuntos Sociales». Agréguese «los volúmenes muy importantes de entidades y personas beneficiarias de las ayudas en algunos de los tipos, como en el ámbito industrial, con más de 1.700 industrias beneficiadas en un año, o en el agrario, donde las ayudas de alguno de los Fondos Comunitarios puede llegar a alcanzar a alrededor de 900.000 agricultores, o en el ámbito laboral, donde se extiende a varios cientos de miles de desempleados y jóvenes a la búsqueda del primer empleo a través de cursos y becas de formación ocupacional y ayudas de promoción del empleo».

¹⁴ Hasta ahora sólo se podía disponer en este sentido de un libro editado por el Círculo de Empresarios, interesante, pero muy incompleto.

¹⁵ *Informe sobre el Fraude en España*, ob. cit., pág. 277.

A todo esto es preciso añadir procesos y líneas de subvención con enormes dificultades de coordinación, aparte de que las unidades administrativas que conceden las subvenciones crean lazos cuasifectivos con los subvencionados, por motivos sociológicos muy complejos, pero muy importantes, provocando alianzas para dificultar los seguimientos y controles derivados de las subvenciones. Consideran que son tales unidades administrativas, y no los órganos de control, quienes conocen de verdad la realidad que mereció ser subvencionada. Con reiteración desdichada, esto, que es en realidad una reminiscencia del sistema corporativo, alza una y otra vez su cabeza entre nosotros.

Lo dicho obliga a anotar como muy posible, la existencia de irregularidades. La cita de Unidad Especial para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Prevención y Corrección del Fraude, señala entre ellas como más importantes, «la percepción de subvenciones, superando el coste de la actividad a desarrollar por el beneficiario»; el «incumplimiento total o parcial, de los requisitos de concesión de la subvención o falseamiento de los datos o documentos exigidos»; el «destinar parte de la ayuda a finalidades no incluidas en el objeto de la subvención»; el «no facilitar a la Administración la información requerida o los datos imprescindibles para el seguimiento y control de las subvenciones; finalmente el «incumplimiento de alguna de las condiciones impuestas al beneficiario con motivo de la concesión de la subvención»¹⁶.

Yo he intentado, en la medida de mis fuerzas, contemplar las cosas de otro modo. He cerrado la relación el 31 de octubre de 2001, y en este sentido traigo aquí el listado de los defectos relativos a la gestión de subvenciones, atribuibles, no a los beneficiarios, sino a los órganos que conceden o controlan tales subvenciones, encontrados al rastrear los informes de fiscalización emitidos por el Tribunal de Cuentas a lo largo de los últimos diez años, que son los que yo he tenido la responsabilidad de fiscalizar, al pertenecer a su pleno. He encontrado defectos mucho más importantes, creo, que los hallados en el citado Informe sobre el Fraude en España, que se pueden agrupar en veinte apartados:

1. Omisión de la preceptiva elaboración de bases reguladoras de la concesión de subvenciones (art. 81.6 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria de 23 de septiembre de 1978) o falta de establecimiento o definición en ellas de alguna o algunas de las especificaciones exigidas.

¹⁶ *Informe sobre el Fraude en España, ob. cit.*, pág. 280.

2. Falta de establecimiento de las cuentas a rendir y de la clase de justificación a aportar. (Esta deficiencia de carácter general fue solventada, en lo que a rendición de cuentas se refiere, por la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado para 1999, al sustituir la obligación de rendir cuentas (estados contables) por la de justificar la aplicación de los fondos recibidos ante el órgano concedente).
3. Ambigüedad de las resoluciones de concesión de subvenciones respecto a plazos de justificación.
4. Poca atención de la Administración ante los problemas de concurrencia de subvenciones (frecuente omisión de prevenciones al respecto en las normas reguladoras, falta de constancia en los expedientes de la declaración de los beneficiarios sobre el particular). *(Estos defectos relacionados con la concurrencia de subvenciones fueron detectados en subvenciones concedidas en el año 1991; posteriormente se han adoptado diversas medidas correctoras).*
5. Concesión de subvenciones públicas concurrentes por encima del coste de la actividad subvencionada.
6. Omisión en los expedientes de concesión de subvenciones de documentación obligatoria relacionada con la personalidad del beneficiario o con el cumplimiento de los requisitos exigidos.
7. Falta de comprobación de determinados requisitos exigidos para la obtención de las subvenciones.
8. Falta de motivación de las resoluciones denegatorias de ayudas.
9. Deficiencias en la evaluación técnica de las solicitudes de financiación de proyectos, con la consecuencia de no poder asegurar la objetividad de la concesión ni la calidad técnica de los proyectos subvencionados.
10. Demoras en la exigencia del reintegro de subvenciones no justificadas.
11. Falta de reclamación de intereses de demora asociados al reintegro de subvenciones.

12. Lentitud en la reacción ante la falta o demora en la justificación de subvenciones.
13. Laxitud en la concesión de prórrogas sobre los plazos establecidos de ejecución de los programas y proyectos subvencionados, en la modificación de los contenidos de éstos, y en la concesión de anticipos de pagos sin exigencia de las garantías suficientes.
14. Inadecuado control contable de los compromisos asumidos por subvenciones.
15. Inadecuado control de la aplicación de los fondos.
16. Inadecuado control de las subvenciones para financiar proyectos concretos, en los casos de cofinanciación pública-privada, al limitarse la justificación y su revisión a la parte subvencionada.
17. Admisión de justificantes de la aplicación de la subvención no admisibles por ser inadecuados.
18. Admisión, como justificación de las ayudas, de la imputación de costes estructurales de la entidad beneficiaria superiores a los reales, o en cuantía que no se corresponde con el peso de la actuación financiada con la subvención respecto a la actividad total de la entidad beneficiaria.
19. Falta de establecimiento de indicadores para medir el grado de cumplimiento de los objetivos perseguidos con los planes o proyectos subvencionados.
20. No interrupción del pago de anualidades en proyectos subvencionados, a pesar de no haber sido elaboradas las memorias que lo condicionaban.

De tan amplia relación se deduce, a mi juicio, la conveniencia de reiterar los puntos esenciales de una Moción que proponía las medidas conducentes, a juicio del Tribunal de Cuentas, para la mejora de los procedimientos de justificación y control de las subvenciones concedidas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Las Resoluciones de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, aprobadas por los Plenos del Congreso y del Senado relativas a los ejer-

cicios de 1985, 1986, 1987 y 1988, contenían requerimientos al Gobierno para que adoptase medidas para mejorar diversos aspectos de la gestión del gasto público en subvenciones. Al encontrarnos con que el seguimiento y control por la Administración de las ayudas concedidas y la justificación y rendición de cuentas por los perceptores continuaba presentando serias deficiencias, el Departamento 2.º del Tribunal de Cuentas del que soy Consejero y en el que cuento con la ayuda inestimable de José Pascual García, el autor del imprescindible libro *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*¹⁷, elaboró una Moción que fue aprobada por unanimidad por el Pleno en su sesión del 29 de julio de 1993. Se indicaba que presentaba «serias deficiencias» el seguimiento y control por la Administración de las ayudas concedidas, así como la justificación y rendición de cuentas por los perceptores. Se destacaba que el «proceso de seguimiento y control posterior al pago de subvención, al existir una falta de armonía entre la nueva redacción de los artículos 81 y 82 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria y el 140 y siguientes del mismo cuerpo legal y sus normas de desarrollo», requiere un cambio. Piénsese que «en la actualidad el incumplimiento de la normativa sobre subvenciones puede dar lugar a la iniciación de cuatro procedimientos distintos, además del penal (artículo 350 del Código Penal), entre los cuales existen no pocas interferencias y cierta confusión». En esta Moción se insistía en la necesidad de redactar una Ley General de Subvenciones y Ayudas Públicas como existe ya en otros países europeos, «tanto por su importancia cuantitativa y cualitativa, como por tratarse de un tipo singular de gasto dentro de una Ley —la Ley General Presupuestaria— que en la actualidad, con sólo esta excepción, lo que contiene son normas comunes de gestión financiera». Mientras tanto «los problemas planteados sólo podrán atenuarse con una armonización y un adecuado desarrollo reglamentario de los preceptos legales vigentes, que den respuesta a las dudas de interpretación y a la ausencia de normas antes señaladas».

Un problema esencial era el de la rendición de cuentas al Tribunal por los perceptores de subvenciones, de acuerdo con lo establecido por el artículo 31 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas: «El examen y comprobación de las cuentas generales y parciales de todas las Entidades y Organismos integrantes del sector público y de los que deben rendir los perceptores beneficiarios de ayudas procedentes del mismo sector, tales como subvenciones, créditos o avales». La redacción del artículo no es precisamente feliz —jese «mismo

¹⁷ Ministerio de la Presidencia. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1999, tercera edición.

sector»!—, y el fondo menos aún: ¿un becario debería rendir cuentas al Tribunal? Y si el becario no las rendía, y sí una gran empresa privada, ¿dónde estaba la frontera? Mas he aquí que el artículo 127 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, según ha quedado redactado en la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado para 1999¹⁸ establece que «la rendición de cuentas de los perceptores se instrumentará mediante la rendición de cuentas ante el órgano concedente de la subvención».

Como indica José Pascual¹⁹ «la rendición, a tenor de lo expuesto en la Moción citada de 2 de diciembre de 1993, a las Cortes Generales por el propio Tribunal, nunca se concretó en la remisión al Tribunal de los estados financieros de los perceptores de las ayudas, atribuyéndose estas omisiones a la ausencia de concreción en las obligaciones de registro contable, a la inseguridad en el cauce y tramitación a seguir hasta la recepción de las cuentas por el Tribunal y a la falta de delimitación entre los contenidos de las cuentas a rendir por las autoridades y funcionarios que tienen a su cargo la gestión del gasto de subvenciones y de las correlativas que han de rendir los perceptores». Añade José Pascual que «la consecuencia de la situación expuesta ha sido que la fiscalización de las subvenciones por el Tribunal de Cuentas, a juzgar por los resultados vertidos en los Informes Anuales, se ha practicado, salvo algún caso aislado, tomando como base las propias cuentas públicas, es decir, las rendidas por la Administración, sin perjuicio de comprobaciones in situ y de la documentación complementaria que se ha requerido al efecto. En rigor, el control sobre los perceptores ha sido, por lo general, indirecto: a través de las cuentas de los órganos concedentes».

Todo esto indica, concluye José Pascual, que esta realidad, «no siempre ajustada a la ley, en lo sucesivo deberá considerarse correcta. El procedimiento de examen y comprobación de las cuentas de los perceptores o beneficiarios de las subvenciones deberá ser desarrollado conjuntamente con el de las cuentas de los órganos concedentes, sin perjuicio de las actuaciones complementarias de control que por el Tribunal se acuerden. En consecuencia, teniendo en cuenta que las competencias fiscalizadoras del Tribunal se extienden a la aplicación de los fon-

¹⁸ Ley 50/1998, de 30 de diciembre.

¹⁹ *Ob. cit.*, pág. 234. Conviene leer también de José Pascual El control de las subvenciones por el Tribunal de Cuentas, en el Seminario conjunto Tribunal de Cuentas (de España)-Tribunal de Cuentas Europeo, sobre El control de los Fondos Comunitarios, Tribunal de Cuentas, Madrid, 1997.

dos por los perceptores y que la enumeración de procedimientos por la Ley es abierta, pudiendo emplearse cualesquiera otros, la fiscalización de la actividad subvencionadora debe contemplarse con una mayor amplitud de la que se deduce... de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, y de hecho así viene actuando el órgano fiscalizador. Sus fiscalizaciones se han dirigido, como no podía ser menos, tanto al control de los entes públicos, gestores de las ayudas, mediante el examen de los expedientes de concesión, como a la aplicación y empleo de los fondos, aspecto éste que recae especialmente sobre los beneficiarios».

La citada Moción de 29 de julio de 1993 plantea otra necesidad, que bien matizada es posible que sea muy importante, al indicar que «la información contable, de carácter general o común al sector en que los perceptores se encuadren, habrá de ampliarse en los aspectos o extremos que resulten necesarios para conocer si se alcanzaron los fines de las ayudas públicas». En este sentido, se añadía, se consideraba «de singular importancia» la inclusión de una Memoria que explicase, completase y aclarase los datos de los estados contables en relación con la aplicación de los fondos recibidos, para informar adecuadamente sobre los resultados obtenidos, de acuerdo con el sentido del artículo 38 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Se agregaba, para señalar que no se trataría de una Memoria más, que en caso de que ésta viniese exigida por el ordenamiento mercantil su contenido habría «de ampliarse con las especificaciones necesarias para conseguir dichos objetivos».

Existían, y existen, grandes lagunas en relación con el examen de las cuentas de los perceptores en orden a la comprobación de cuál ha sido la aplicación dada a los fondos y los resultados obtenidos, en relación con la forma, plazo y contenido de aquello que se debe justificar. En este sentido la cuestión no queda resuelta con la remisión al Reglamento de Ordenación de pagos, tal como se hace en el Decreto 2784/1964, de 27 de julio, para justificar las subvenciones, porque es una solución inadecuada «cuando la ayuda se destina a financiar la actividad genérica de un ente». En tal sentido —como se decía en la Moción—, «deviene inútil, e incluso perturbador, acompañar facturas o documentos justificativos hasta el importe de la ayuda recibida, como frecuentemente se hace, porque éstas sólo tienen sentido dentro de un conjunto». Entre las tareas más inútiles y engorrosas se encuentra la idea, alguna vez intentada —antes de la implantación del Sistema de Seguridad Social, era la que acontecía en las compañías aseguradoras con el seguro de accidentes de trabajo— de la separación contable dentro de una empresa, con extraños y arbitra-

rios coeficientes a aplicar sobre los gastos generales y otros arbitrios. En estos casos, en vez de andar con puntualizaciones parciales, «lo procedente sería que las cuentas, con su correspondiente desarrollo en partidas, y la Memoria, viniesen acompañadas de certificación, bajo la responsabilidad del cuentadante, de que los justificantes se encuentran a disposición del Tribunal en la empresa u organismo correspondiente, sin perjuicio de que a tal efecto se haya de seguir alguno de los cauces que ofrece el artículo 36.2 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas».

No existe previsión legal sobre cómo justificar las subvenciones concedidas para alcanzar determinadas cantidades de bienes y servicios. Debe destacarse la carencia de criterio sobre cómo se determinan las toneladas de carbón extraído — ¿todo uno? ¿cómo aplican los coeficientes de lavabilidad? cuestión especialmente importante en España—, o las hectáreas cultivadas por los agricultores, o los servicios médicos prestados en una institución sanitaria. La relación entre lo que se comprometió a hacer el receptor de la subvención y lo efectivamente logrado, expuesto de modo fehaciente, es mucho más importante que descargar, sobre la Administración que controla, un alud de facturas, nóminas y datos contables que únicamente pretenden indicar que se gastó lo concedido, no que se logró lo proyectado. Téngase en cuenta que, de acuerdo con el artículo 38 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, como insiste la Moción citada, «el fin de la justificación de las subvenciones no es sólo mostrar la realidad del gasto, sino también los resultados obtenidos. En este segundo aspecto resultan imprescindibles tres documentos cuya aportación no está prevista reglamentariamente: Memoria del beneficiario, de la que ya se ha hecho mención; Informes de los gestores de los créditos y, en su caso, Informes de control financiero en que se documenten las actuaciones de comprobación o inspección efectuadas por los servicios de la Administración (artículo 81.4 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria). La necesidad del Informe del gestor y memoria del beneficiario se hace evidente si se tiene en cuenta que muchas condiciones que se exigen en las normas de convocatoria no pueden reflejarse en los estados contables y justificantes remitidos al Tribunal de Cuentas y, sin embargo, su cumplimiento constituye un presupuesto indispensable para conocer si se han cumplido las finalidades para las que se concede la subvención»²⁰.

²⁰ En relación con el asunto Matesa además de mi art. cit., véase Informe de la Ponencia especial sobre «La legislación en materia de crédito oficial, su aplicación y gestión», en Boletín Oficial del

Tampoco está clara la cuestión del plazo para justificar, después del cobro, que todo está en orden. Más de una vez este plazo ni siquiera se ha fijado y, en ocasiones, incluso es de imposible cumplimiento antes de la fecha predeterminada, sencillamente porque la Administración se ha retrasado en el pago y el enlace temporal entre la recepción de fondos y obtención de resultados resulta trastornado. Algo ha mejorado el artículo 81 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, en la redacción dada por la Ley de Presupuestos de 1991, pero aún quedan huecos importantes por llenar.

La Moción también denunciaba «la ausencia de unos registros oficiales en las Oficinas de Contabilidad que permitan seguir el cumplimiento de la obligación de justificación o de rendición de cuentas. Frente al rigor con que se registra el seguimiento de los pagos a justificar se echa de menos un sistema análogo para los pagos en firme de justificación diferida en el ámbito de las subvenciones, que informe sobre el cumplimiento de los plazos de justificación y remisión de cuentas al Tribunal». Y como final, el Tribunal de Cuentas se encuentra con que se le presentan cuentas justificativas que no han sido objeto de fiscalización por la Intervención ni de aprobación por los Órganos gestores, con lo que queda inconcluso el procedimiento del gasto. Por supuesto que la auditoría no la entiende nuestro Tribunal de Cuentas como un procedimiento alternativo al deber de justificar y aprobar las cuentas justificativas, pero en los casos en que tales justificaciones no puedan remitirse, debieran considerarse como sustitutorios los procedimientos de auditoría a desarrollar en las oficinas del cuentadante.

Otra cuestión es la de la acumulación de las subvenciones procedentes de diversas Administraciones. En estos momentos, algunos Consejeros consideramos que en este sentido mucho puede lograrse si el próximo Pleno aborda la tarea, que es absolutamente urgente, de coordinación del Tribunal de Cuentas con los diversos órganos de control externo y, por supuesto, dados los progresos hacia la unificación económica de la Unión Europea, con el Tribunal de Cuentas Europeo. Igualmente, acabo de exponer ante la Comisión Consultiva de Nombramientos constituida por resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 25 de mayo de 2000, que una más íntima relación con la Intervención General de la Administración del Estado, puede, asimismo, aclarar algunas de estas cuestiones, procurando, al par, evi-

Consejo Nacional del Movimiento, 19 enero 1971, año XVI, n.º 71, págs. 1.353-1.394; lo firman Miguel Vizcaíno Márquez y José García Hernández, pero la redacción es mía íntegramente. Es un documento típico que busca demostrar lo hecho mal y la posible enmienda.

tar, una concesión indebida, por excesiva, de fondos públicos, así como una superposición de controles perturbadora de la normal gestión de los entes subvencionados, que a veces, son empresas propiedad del Sector Público²¹. La Moción consideraba que se debían, en este sentido, explorar «los cauces que brinda la Ley 30/1992, de 26 de noviembre». Puede ayudar muchísimo en este sentido, la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 13 de enero de 2000²², por la que se regula la remisión de información sobre subvenciones y ayudas públicas para la creación de la Base de datos Nacional a la que se refiere el artículo 46 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado. Esta Base de datos contendría los aspectos exigidos por la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal. El motor parece haber sido —si se lee el texto de esta disposición parece quedar claro— el conjunto de exigencias derivadas de los compromisos adquiridos por España para garantizar que se utilizan de forma conveniente las ayudas y subvenciones comunitarias, tanto del FEOGA-Garantía, como de los Fondos estructurales y de los Fondos de Cohesión. Como la lucha contra el fraude al presupuesto comunitario, que había tenido mucho relieve en el denominado escándalo del lino y la gestión de las subvenciones y ayudas públicas es competencia de diversas Administraciones, en esta Orden se señala que «se instará la celebración de los oportunos convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas y Entidades Locales que correspondan con la finalidad de que la base de datos pueda integrar la información de las subvenciones y ayudas públicas concedidas en todo el ámbito nacional en aras de una mayor eficacia en la gestión y control de estas subvenciones y ayudas». Es obligado el enlace del Tribunal de Cuentas con esta «base de datos nacional sobre subvenciones y ayudas públicas». En ella «se recogerá, para cada perceptor, información relacionada con las subvenciones o ayudas percibidas, así como de las posibles actuaciones administrativas y judiciales relacionadas con aquéllas. Respecto a estas últimas actuaciones, y a los efectos de... (hacer posibles) las funciones de control interno atribuidas a la Intervención General de la Administración del Estado por el texto refundido de la Ley General Presupuestaria, en la base de datos se recogerá información sobre las multas impuestas, así como sobre los periodos de pérdida de la posibilidad

²¹ Cfs. Comparecencia de seis candidatos a Consejeros del Tribunal de Cuentas. (Número de expediente 252/000001).— Del señor Velarde Fuertes, en Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones, sesión n.º 4, 26 octubre 2001, año 2001, VII Legislatura, n.º 348, págs. 11.309-11.313.

²² Boletín Oficial del Estado, 28 enero 2000, n.º 24, págs. 3.726-3.728.

de obtener subvenciones públicas o la prohibición para celebrar contratos con el Estado y otros Entes públicos». La Orden añade que la IGAE «podrá modificar las especificaciones técnicas, los soportes informáticos y telemáticos utilizables en el intercambio de información con los órganos gestores de subvenciones y ayudas públicas, así como la estructura lógica de la información que deben contener, de acuerdo con las posibilidades técnicas de cada momento».

Esta Moción y estas últimas reacciones, muestran que alrededor de todas estas posibilidades de lograr subvenciones se ha creado una atmósfera donde desgraciadamente pueden surgir infracciones legales en materia de gasto. Martínez Lago, en 1992 denunció cómo de éstas no se derivaban medidas sancionadoras o represivas. Simplemente todo se orientaba a la reparación del daño²³. Afortunadamente esto se alteró con el citado artículo 82 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, introducido por Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991. Su análisis nos va a permitir, en primer lugar, adentrarnos en el mundo de las infracciones administrativas. Cuatro son los criterios con que en este artículo se indagan las posibles conductas infractoras:

1. Por «la obtención de una subvención o ayuda falseando las condiciones requeridas para su concesión u ocultando las que le hubiesen impedido o limitado».
2. Por «la no aplicación de las cantidades recibidas a los fines para los que la subvención fue concedida, siempre que no se haya procedido a su devolución sin previo requerimiento».
3. Por el incumplimiento, por razones imputables al beneficiario, de las obligaciones asumidas como consecuencia de la concesión de la subvención».

Finalmente, 4), por «la falta de justificación del empleo dado a los fondos recibidos».

De estas conductas y de la mano de Martínez Lago y José Pascual²⁴ es posible extraer, como concepto general de infracción administrativa en estas materias, la generada por «aquellas acciones u omisiones culpables, tipificadas por la Ley Gene-

²³ Cfs. Miguel Ángel Martínez Lago, «Infracciones y sanciones en materia de subvenciones y ayudas públicas», en Revista Española de Derecho Financiero, enero-marzo 1992, n.º 73.

²⁴ Cfs. Miguel Ángel Martínez Lago, art. cit., pág. 50 y José Pascual, *ob. cit.*, pág. 332.

ral Presupuestaria, consistentes en la obtención fraudulenta o el disfrute ilícito de las citadas ayudas, cuya sanción corresponde a un órgano de la Administración Pública». Las infracciones administrativas, según el artículo 129-2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, son leves, graves y muy graves. El situar a la infracción en una de estas tres posibilidades ha de ser, fundamentalmente cuantitativo. Como indica José Pascual, «la finalidad y naturaleza de las sanciones en materia de subvenciones es netamente punitiva y represiva, análoga a la de las penas por delito. La propia Ley (General Presupuestaria) acentúa ese carácter cuando establece que la multa pecuniaria es independiente de la obligación de reintegro,... la cual, así como la exigencia de intereses moratorios, tiene una finalidad indemnizatoria del perjuicio causado a la Hacienda Pública». Debo añadir que el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, en su artículo 82.7, recoge el principio general del Derecho *non bis in idem*, aceptado tempranamente por la Sentencia 2/1981 del Tribunal Constitucional al señalar que «la pena impuesta por la autoridad judicial excluirá la imposición de la sanción administrativa».

Existe un orden jurisdiccional, el contable, que, como consejero del Tribunal de Cuentas no puedo olvidar, porque, a más de que la legalidad de los actos administrativos debe ser apreciada por la jurisdicción contencioso administrativa, así como de los penales, tiene ese orden contable en todo este mundo de las irregularidades en materia de subvenciones, una importancia evidente. Basta leer el artículo 49.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Han sido los artículos 41.1 y 41.2 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria los que tipifican, en número de ocho, las diversas infracciones contables, pero la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas los acaba refundiendo en dos tipos de infracciones: el alcance y las infracciones distintas del alcance. El alcance viene definido por el artículo 72 de la citada Ley de Funcionamiento; el resto, no definido, corresponde a las otras infracciones. La doctrina de la jurisdicción contable ha aclarado que los gestores y perceptores de subvenciones pueden incurrir en una y otra infracción. Condición inexcusable para que exista alcance es que las cuantías ofrezcan «saldo deudor injustificado». Con ayuda de la interpretación muy aguda de J. A. Pajares²⁵, puede concluirse con José Pascual, que «se estará

²⁵ Cfs. J. A. Pajares, Los supuestos de alcance (o malversación) detectados en el examen y comprobación de las cuentas o en cualquier otro procedimiento fiscalizador, en el volumen Seminarios 1994-1995, Tribunal de Cuentas, Madrid, 1996, y José Pascual, *ob. cit.*, pág. 374.

ante supuesto alcance o malversación cuando exista carencia total o parcial de justificante de la aplicación dada a los fondos. Por el contrario, podrá constituir responsabilidad distinta del alcance la ausencia de la documentación acreditativa de los resultados obtenidos o de las cargas impuestas, así como las irregularidades en la aplicación de los fondos puestas de manifiesto en la documentación justificativa del gasto a menos que a partir de éste se demuestre su desvío a fines particulares del perceptor o de un tercero, en cuyo caso el supuesto (malversación) sería equiparable al alcance». Es preciso, pues, delimitar la jurisdicción contencioso-administrativa y la contencioso-contable de manera exquisita en este terreno, para señalar con precisión los respectivos ámbitos, con el apoyo de los artículos 1 a 5 de la Ley 29/1998 de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y los 15 a 18 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.

Naturalmente que en el importante artículo 81.9 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria se regula el reintegro de las cantidades percibidas como subvención, y la exigencia del interés de demora por una serie de cuatro irregularidades —incumplimiento de la obligación de justificación; obtención de la subvención sin reunir las condiciones requeridas para ello; incumplimiento de la finalidad para la que la subvención es concedida; e incumplimiento de las condiciones impuestas a las Entidades colaboradoras y beneficiarias con motivo de la concesión de la subvención— a las que se añade que en el supuesto contemplado en el párrafo segundo del apartado en el que se plantea la sobrefinanciación, «procederá el reintegro del exceso obtenido sobre el coste de la actividad desarrollada».

Para no hacer más amplia esta exposición, pero aludiendo a que en el texto de José Pascual todo ello está tratado exhaustivamente, no voy a hablar de lo que resta del análisis del reintegro por revocación del acuerdo de la concesión —fundamentalmente, el procedimiento para declarar la procedencia del reintegro y el procedimiento recaudatorio—, y nada diré de los reintegros que tienen su causa en la nulidad o anulabilidad del acuerdo de concesión, del reintegro de pagos indebidos por errores materiales, del reintegro por iniciativa del perceptor, y sobre los reintegros por infracciones contables. Únicamente señalaré, de acuerdo con José Pascual, que «el carácter resarcitorio de la responsabilidad contable desembocará normalmente, cuando de subvenciones se trata, en un reintegro de fondos. En este caso el reintegro de las subvenciones podrá ser exigido por el Tribunal de Cuentas por la vía del reintegro por alcance o por la del juicio de cuen-

tas, según que la infracción contable se califique de alcance o de responsabilidad distinta del alcance».

Si pasamos al terreno penal, en España existe una Escuela muy interesante en este sentido, iniciada por Jiménez de Asúa y a la que perteneció Antonio Rodríguez Sastre²⁶. Precisamente esta orientación jurídica fue la que dio el triunfo a España sobre Bélgica en el famoso pleito de la Barcelona Traction en el Tribunal Internacional de La Haya. Ahora, en relación con el problema de las subvenciones es verdaderamente interesante la aportación de M.^a Carmen Gómez Rivero, que en su obra *El fraude de subvenciones*²⁷ defiende la necesidad de incorporarlo como un tipo específico al Código Penal. No es posible enmarcarlo en el delito fiscal, tampoco en la apropiación indebida y, menos aún, en el tipo común de estafa. De ahí lo lógico de la conveniencia del actual artículo 308 de nuestro Código penal, que como se hace en el parágrafo 264 del *Strafgesetzbuch* alemán tipifica el fraude de subvenciones, que tiene su origen en una vieja tradición germana, nunca perdida. El neohistoricismo y el socialismo de cátedra de la *Verein für Sozialpolitik* al enlazarse, al final de la I Guerra Mundial, con el revisionismo marxista de Bernstein como base de la socialdemocracia, produjeron una contemplación especial de los delitos económicos, porque perturbaba el intervencionismo que emanaba de esas doctrinas. La delincuencia económica era, por ello, en la doctrina alemana, intolerable, y esa postura no se alteró cuando, como consecuencia de la influencia del nacional-socialismo, que había radicalizado las posturas tradicionales alemanas en este sentido²⁸ al triunfar éste sobre el resto de los socialismos antimarxistas y marxistas que proliferaban en Alemania, esa realidad intolerable se convierte en un crimen de lesa pueblo alemán. Pero tampoco hay cambios en este talante con los planteamientos que procedieron de la Escuela de Friburgo con Walter Eucken, y que acabó triunfando en buena parte a partir de la reforma monetaria de Erhard. La victoria del mercado también exigía un juego muy limpio en economía. El problema derivado de las subvenciones, como he manifestado más arriba, era uno de los más peligro-

²⁶ La bibliografía de Antonio Rodríguez Sastre en este sentido no es pequeña. Se abre con *El delito financiero. Su repercusión en el crédito y la economía*, Madrid, 1936 y culmina, a mi juicio, con su excelente trabajo, *Las obligaciones en moneda extranjera. La doctrina de «clean hands»*, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1968.

²⁷ Cfs. M.^a Carmen Gómez Rivero, *El fraude de subvenciones*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996, págs. 77-118.

²⁸ Sobre esta cuestión véase el apartado «El socialismo nacional (antimarxismo)», en el libro de Ludwig von Mises, *Crítica del intervencionismo*, *ob. cit.*, págs. 172-182.

sos, sobre todo si se le manejaba mal. De ahí que tras la II Guerra Mundial se emplease contra estas irregularidades la denominada Ley penal económica de 26 de julio de 1949²⁹. Pero los progresos de los mecanismos relacionados con las subvenciones, hábilmente explotados por la que podría denominarse la economía criminal³⁰ crearon problemas muy serios³¹ y movieron al Ministerio federal alemán de Justicia a crear, en 1972, una Comisión de especialistas que debía plantearse tanto los problemas doctrinales como los político-criminales que rodean «a la delincuencia económica en general y, por tanto a la criminalidad... relativa al fraude de subvenciones... El fruto de dicha Comisión (fue)... la presentación de la Primera Ley para la lucha contra la criminalidad económica... de 29 de julio de 1976, que... entraría en vigor el 1 de septiembre del mismo año». En ella se introducía el citado parágrafo 264 del *Strafgesetzbuch* a la vez que en su artículo segundo se incorporaba la Ley contra la utilización abusiva de las subvenciones, que se restringe a las subvenciones que perciben los empresarios, con una finalidad de ventaja económica, no quedando en el ámbito penal, en cambio, posibles irregularidades en las subvenciones de tipo cultural y social³².

En España el delito de fraude por subvenciones se introduce en nuestro ordenamiento jurídico por la Ley Orgánica 2/1985, de 29 de abril, que incorporó al Libro II del Código Penal el Título VI. En él, bajo el epígrafe De los Delitos contra la Hacienda Pública, aparece el citado artículo 350 relativo al fraude en las subvenciones. La Ley Orgánica 6/1995, de 25 de junio, dio otra redacción a este delito de fraude, encuadrándolo en el epígrafe De los Delitos contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social. En el nuevo Código Penal se dedican a este delito los

²⁹ Cfs. Marino Barbero Santos, coordinador de la obra La reforma penal. Cuatro cuestiones fundamentales, y en especial el ensayo que contiene de Tiedemann, Delitos contra el orden económico, Madrid, 1982, págs. 163-177. La bibliografía de Tiedemann en torno a estas cuestiones es copiosa y fundamental.

³⁰ No debe minimizarse la importancia creciente de la economía criminal. Sin el contrabando de Gibraltar adicionado con el que procedía de la raya de Portugal, en el siglo XIX, no se explica el bandolerismo andaluz, por ejemplo. Ahora la droga tiene un papel fundamental, pero también la posibilidad de tener acceso a fondos a través de subvenciones. Algo intenté aclarar en mi artículo Crimen y mercado, en Los Cuadernos del Norte, marzo-abril 1987, año VIII, n.º 42, págs. 52-65.

³¹ Cfs. de Tiedemann, Die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität als Aufgabe der Gesetzgebung am Beispiel der Steuer- und Subventionsdelinquenz, en Goldammer's Archiv für Staatsrecht, 1974, pág. 1 y sig., cit. por M.ª Carmen Gómez Rivero, *ob. cit.*, pág. 142.

³² Todo esto, que tiene un interés notable para nosotros, con abundante bibliografía alemana, en M.ª Carmen Gómez Rivero, *ob. cit.*, págs. 145-153.

artículos 306, 308 y 309, con alusión ya a los fraudes relativos a los fondos comunitarios, lo que debe ponerse en relación con los artículos 627 y 628 sobre el fraude a los presupuestos generales de las Comunidades.

En España, en estos momentos, nos encontramos, para jugar con la expresión de Régis Debray, en una revolución dentro de la gran revolución que significó el cambio de rumbo de nuestra economía a partir de 1959, y que continúa ahora mismo. Pero ese caminar exige una Hacienda saneada, lo que obliga a un cuidadoso control del gasto público; un amplio juego del mercado, lo que exige minimizar las ventajas que pueden tener ciertos empresarios por el camino de las subvenciones; un juego comunitario dentro de la Unión Europea cada vez más cuidadoso; finalmente, una coordinación entre la Hacienda central y las territoriales, que impida demasías de cualquier tipo. Me atrevo a decir que, en este terreno como en muchos otros, el papel del Tribunal de Cuentas junto a la Intervención General de la Administración del Estado, superando cualquier deseo de protagonismo individualizador sin sentido hoy, puede, incluso, ser decisivo. Porque también en torno a las subvenciones y sus irregularidades anda aquello que Quevedo indicó como causa de la ruina de los pueblos³³:

*En el precio, el favor; y la ventura,
venal; el oro, pálido tirano;
el erario, sacrílego y profano...*

Y esa ruina es la que, entre todos, tenemos que evitar.

³³ Cfs. su soneto Las causas de la ruina del Imperio romano, que cito por la edición de José Manuel Blecu de Francisco de Quevedo, Poemas escogidos, Clásicos Castalia, Madrid, 1982, poema 41, pág. 90.

La gestión de las subvenciones públicas con fines sociales a través de organizaciones no gubernamentales

 *Excmo. Sr. D. Juan Manuel Suárez del Toro Rivero*

Presidente de Cruz Roja Española

En primer lugar, permítanme expresar mi agradecimiento a la Interventora General por su amable invitación a participar en esta edición de las Jornadas anuales organizadas por la Intervención General de la Administración del Estado. Es una gran oportunidad la que se me brinda, como directivo responsable de una de las principales organizaciones del llamado Tercer Sector, para exponerles nuestro punto de vista sobre la gestión de las subvenciones públicas con fines sociales a través de entidades no gubernamentales.

En mi intervención pretendo trasladarles no sólo el punto de vista de la entidad que presido, Cruz Roja Española, sino también el de otras entidades —en concreto 15 más— que integramos la denominada Plataforma de ONG de Acción Social en España, en la que participan las principales entidades del ámbito social.

Mi intervención se apoya en los trabajos que hemos realizado en el seno de la Plataforma, para la modernización y mejora de nuestro sector, y he compartido con sus miembros las principales líneas de la intervención que hoy les voy a presentar.

Voy a dividir mi intervención en cuatro partes, que son las siguientes: una breve descripción del denominado Tercer Sector, con especial referencia a España; los retos y oportunidades que se nos plantean en el proceso de modernización del Tercer Sector; algunas de las iniciativas que en este proceso de modernización ya han sido adoptadas por las entidades sociales; algunas propuestas que contribuirían a mejorar la gestión de las subvenciones públicas por parte de nuestras entidades.

1. Breve descripción del denominado Tercer Sector Social en España

Para una mejor comprensión del terreno que pretendo explorar en mi intervención, me parece necesario comenzarla acotando lo que denominamos Tercer Sector Social. Al pretenderlo tengo que hacer una primera manifestación: no existen datos completos y fiables que nos permitan describir este sector. La información de la que disponemos es parcial y sólo cubre aspectos concretos del mismo sector.

Esta carencia de información sobre el tercer sector fue puesta de manifiesto por la propia Comisión Europea en su «Comunicación sobre el Fomento del papel de las Asociaciones y Fundaciones en Europa» publicado en el año 1999.

Los datos que voy a proporcionarles proceden de dos publicaciones recientes, que describen aspectos parciales del sector:

El «Nuevo Estudio del Sector Emergente», publicado por la Fundación BBV en el marco del estudio que lleva a cabo la Universidad Johns Hopkins sobre un «Proyecto de estudio comparativo del Sector No Lucrativo» del año 1999 y el estudio «Empleo y Trabajo voluntario en las ONG de acción social» publicado por Fundación Tomillo en colaboración con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Las entidades del sector estamos intentando cubrir el vacío de información que les he comentado mediante una investigación que realizamos, para publicar el denominado «Libro Blanco sobre el Tercer Sector Social en España» elaborado a iniciativa de la Plataforma por la Fundación «Cruz Roja Española» en estrecha colaboración con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

En cuanto a las características esenciales que distinguen a las entidades del sector, y que a la vez les otorgan un carácter distintivo frente a los otros dos sectores (privado con ánimo de lucro y Administración Pública), podemos resumirlas destacando cinco rasgos esenciales ya citados en el «Nuevo estudio del sector emergente» y que son los siguientes:

- Estructura organizativa, es decir, que poseen presencia y estructura institucionales, reflejada en un documento que les da carta de naturaleza: regla fundacional o estatutos como asociación o confederación.

- Carácter privado, es decir, separadas institucionalmente del Estado aunque, como veremos, mantienen una estrecha relación con él.
- Que no distribuyen beneficios, es decir, que el excedente que puedan generar en su actividad no se distribuye a los gestores o a los titulares de la entidad.
- Autonomía, es decir, autocontrol de sus propias actividades por los órganos de gobierno y control de las que se dotan.
- Con participación de voluntarios; además de los profesionales que puedan trabajar en ellas, cuentan con aportaciones voluntarias tanto en tiempo como en dinero.

Como anteriormente mencioné, no existen datos completos sobre la estructura del sector. En algunas publicaciones se han llegado a mencionar más de 50.000 entidades de este tipo en España, lo que, a todas luces, parece un número excesivo. El origen de esta cifra es histórico y acumulativo y en ello se incluyen muchas entidades ya desaparecidas o sin actividad real.

La Fundación Tomillo, para la realización del estudio antes citado sobre «Empleo y trabajo voluntario» confeccionó un directorio propio, en el que incluyó 11.043 entidades, cuyos rasgos principales, tras un estudio realizado sobre una muestra representativa del universo, son los siguientes:

- Un 77% de las entidades son asociaciones y el 22% fundaciones. El 1% restante son federaciones y confederaciones.
- La mayor parte de las entidades —casi el 50% de ellas— están ubicadas en Madrid, Cataluña y Andalucía, si bien la mayor densidad de entidades en relación con el número de habitantes (casi 4 entidades cada 10.000 habitantes) se da en Rioja, Navarra, País Vasco y Cantabria.
- Un 30% de las entidades se dedican a atender los problemas de la infancia y la familia. Siguen en importancia las dedicadas a los problemas de la juventud (29%), las mujeres (21%) y las personas mayores (17%). Las áreas con menor presencia de organizaciones son las de personas afectadas por el SIDA (6%), pueblo gitano (6,5%) y promoción del voluntariado (6,5%).
- El 75% de las entidades tienen un ámbito autonómico de actuación.

- El sector ha tenido un importante crecimiento en los últimos años. De acuerdo con el estudio citado, un 47% de las entidades nació en la década de los noventa. Tan solo el 18% de las entidades estaban inscritas en la década de los 80. Su mayor antigüedad está también relacionada con las actividades a las que se dedican: las más antiguas a la atención a las personas mayores y discapacitadas; las más recientes a la atención a personas con SIDA o drogodependientes.
- El 82,5% de las entidades mantiene acuerdos de gestión de servicios con algún organismo público y obtiene una parte de su financiación de éstos.
- El sector está formado, mayoritariamente, por microentidades. Aunque la media anual de ingresos se sitúa en 86 millones de pesetas (516.870 €), un 25% de ellas tiene ingresos inferiores a 4 millones de pesetas (24.040 €) al año.
- En cuanto al número de trabajadores, las organizaciones también son de pequeño tamaño: el 50% tiene 20 trabajadores o menos, y el 75% no supera los 37 trabajadores.
- En cuanto a su financiación, las subvenciones de entidades públicas tienen un peso importante en la estructura de ingresos, representando un 53%. Las cuotas de socios y donaciones de particulares suponen el 25% y las contraprestaciones por servicios suponen otro 15% adicional.
- En cuanto al gasto, las entidades destinan casi el 50% a gastos directos de ejecución de actividades, el 35% a gastos de personal asalariado y el 15% a infraestructura y gastos de gestión.
- El número de trabajadores asalariados a tiempo completo asciende a 284.000 personas, lo que supone un 2% del total de los asalariados en nuestro país. Esta cifra es consistente con la estimación que aporta el «Nuevo Estudio del Sector Emergente» que cita unos 475.000 empleos para el sector no lucrativo en su conjunto.
- El estudio de la Fundación Tomillo cifra el número de voluntarios involucrados en las actividades de las organizaciones del sector en 1.073.320, lo que equivaldría a unos 230.000 puestos de trabajo a tiempo completo equivalente (TCE).

2. Retos y oportunidades que se plantean en el proceso de modernización del Tercer Sector

Diría que la mayoría de las entidades del sector son conscientes de la necesidad de modernizarlo, para lograr una mayor eficacia y eficiencia en la gestión.

Siguiendo el ejemplo de lo que ocurre en países de nuestro entorno, esta modernización también debe incluir aspectos de transparencia y autocontrol del sector, ya que toda su fuerza se basa en la confianza entre sus diversos actores: entidades privadas, público y Administración Pública. En una sociedad con mayores niveles de exigencia, las entidades deben dar un paso adelante para mejorar sus aspectos de control interno y de información al público y a la Administración.

De los datos mencionados en el punto anterior pueden extraerse algunas orientaciones sobre las líneas que habrá de seguir ese proceso de modernización. Cito algunas de las más relevantes:

- Actualización de la legislación reguladora de asociaciones y fundaciones, para adecuarse a las nuevas realidades del sector. La vigente Ley de Asociaciones data del año 1964 y es evidente que ha quedado obsoleta. En la actualidad se tramita en el Parlamento una nueva Ley, que recoge la mayoría de las demandas de las entidades del sector. En cuanto a la Ley 30/94 de Incentivos Fiscales a la Participación Social, en los próximos meses también se prevé su modificación, desglosándola en dos textos, relativos a la regulación de la figura fundacional y a los aspectos fiscales y de incentivos a la colaboración respectivamente.
- Mejora del conocimiento e intercambios entre Administración y entidades del sector. Las entidades del sector social prestan a la Administración una colaboración muy directa en la prestación de servicios concertados de diverso tipo. Sería deseable un mejor conocimiento de las realidades por ambas partes, para lograr una mayor funcionalidad en esa colaboración.
- Financiación del sector. Uno de los principales problemas es el de la estabilidad en la financiación de las actividades que desarrollan las entidades. Iniciativas como las propuestas por la Plataforma de ONG de Acción Social para lograr acuerdos de financiación plurianuales en los programas de actividades; la mejora en el tratamiento fiscal de las donaciones, para incentivar la colaboración ciu-

dadana y empresarial; favorecer el acceso de las organizaciones a financiación para la mejora de sus procesos técnicos y de control, recursos tecnológicos, etc.

- Empleo en el sector. Como ya se ha mencionado, las entidades del sector emplean directamente a unas 300.000 personas en España, lo que supone más de un 2% de los puestos de trabajo en nuestro país. En otros países de Europa occidental la media de empleo generado por el conjunto del sector no lucrativo se aproxima al 7% del empleo total. En este punto hay que mencionar que aún existe potencial de crecimiento del empleo en el sector, y que se han identificado ocupaciones en nuevos nichos de actividad, lo que permitiría generar nuevo empleo. Para favorecer este empleo es necesario contar con una mejor regulación del contrato de trabajo por obra o servicio; facilitar la formación y el reciclaje profesional de los trabajadores del sector, a través de los fondos para la formación continua, etc.

3. Algunas iniciativas adoptadas por las entidades sociales para la modernización del sector

Las entidades del sector, preocupadas por los retos que plantea la modernización del mismo, ya han puesto en marcha diversas iniciativas. Por mencionar sólo algunas de ellas, quisiera citar las siguientes:

- La adopción de códigos éticos, de adhesión voluntaria, para regular diversos aspectos de la gestión de las entidades. Entre ellos, el relativo a la captación de fondos, propuesto por la Coordinadora Estatal de ONG para el Desarrollo.
- La implantación de auditorías externas, para efectuar el control financiero de la gestión de las entidades. También se están realizando auditorías de impacto sobre los resultados obtenidos en los programas realizados.
- La publicación de memorias e informes sobre las actividades, recursos empleados y logros conseguidos, para informar a los donantes y a la sociedad en general sobre el empleo de los fondos obtenidos.
- La agrupación en plataformas coordinadoras que pretenden armonizar la gestión de las entidades y establecer líneas de trabajo compartidas, para optimi-

zar objetivos y recursos. Como ejemplos quiero mencionar la Coordinadora Estatal de ONG de Desarrollo; la Plataforma de ONG de Acción Social; la Asociación de Entidades No Lucrativas Usuarías de Marketing Directo (AOMD) en el seno de la FECEMD, etc.

- La implantación de sistemas de calidad, a través de la adhesión a normas ya existentes (ISO) o mediante la creación de una norma específica como persigue la iniciativa «ONG con Calidad» promovida por el Instituto de Trabajo y Servicios Sociales (INTRESS) en colaboración con varias entidades del sector y con el apoyo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

4. Algunas propuestas que favorecerían una mejor gestión y control de las subvenciones

Por último, pero no lo último, quisiera referirme a algunas propuestas que podrían contribuir a mejorar el control de las subvenciones públicas. Quiero reiterar en este punto que las entidades sociales somos plenamente conscientes de nuestras obligaciones de transparencia e información y que no sólo aceptamos, sino que pedimos que ese control se lleve a cabo con la mayor eficacia y eficiencia posibles.

Algunas de las propuestas que podrían contribuir a ello son las siguientes:

- Revisar con carácter general toda la normativa de justificación de las subvenciones públicas, con el fin de armonizar los requisitos, documentación a presentar, etc. En esta línea, desde la Plataforma se propuso al MTAS la creación de un grupo de trabajo encargado de la revisión de los procedimientos de revisión de las subvenciones de ese Ministerio. El grupo ha iniciado sus trabajos el pasado mes de mayo. En este punto hay que mencionar la conveniencia de clasificar a las diferentes entidades por su tamaño y complejidad, ya que los requerimientos debieran adecuarse a la misma.
- Establecer acuerdos plurianuales de financiación. El modelo de subvención anual no es eficiente cuando se quieren abordar problemas complejos, que requieren intervenciones largas y sostenidas en el tiempo. Sería conveniente establecer —como es habitual en otros países de nuestro entorno y también en España, como por ejemplo en la convocatoria de la AECI— programas de dura-

ción plurianual (3 o 4 años, por ejemplo). Este modelo aportaría estabilidad a la intervención y la posibilidad de controlar los logros realmente alcanzados.

- Basar la justificación de las subvenciones en la contabilidad de la entidad, que deberá ajustarse al Plan General Contable para Entidades No Lucrativas. En la actualidad las subvenciones se justifican mediante formularios ad hoc que no siguen la estructura de la información contable de la entidad, lo cual requiere adaptar la información, con la posibilidad de errores u omisiones y la dificultad para su control posterior.
- Desarrollar herramientas informáticas que faciliten la gestión económica de las entidades y de las subvenciones y su justificación. Estas aplicaciones permitirían simplificar las tareas de elaboración del presupuesto, desglosado por centros de coste, la elaboración de justificaciones y memorias, etc. Además de simplificar la gestión, facilitarían el control económico y evitarían duplicidades y errores.
- Normalizar el procedimiento de justificación de subvenciones mediante la adopción de alguna norma voluntaria tipo ISO, etc., que sea certificada por algún organismo certificador (AENOR).
- Revisar los criterios de justificación de determinados gastos, para que sean homogéneos en todas las subvenciones: ejemplos que pueden mencionarse son los gastos de bolsillo, de transporte, etc. A veces, su justificación es más compleja y costosa que el gasto que se pretende acreditar. Aquí serviría el modelo de la Unión Europea, que establece un porcentaje de gastos de difícil justificación.
- Establecer criterios claros para la justificación de gastos de los voluntarios, estableciendo algunos límites para que la compensación de los gastos en que han incurrido por su participación altruista (viajes, alojamiento, comida) tengan unos límites mínimos exentos de justificación. Esto contribuiría a simplificar la justificación sin menoscabo del control.
- Flexibilizar la asignación de las partidas de gastos, para que a medida que se realizan los programas puedan ajustarse a las necesidades no previstas. Estas modificaciones podrían tener límites precisos y requerir un informe a posteriori que acredite su necesidad.

- Agilizar el control de las subvenciones por los distintos órganos de la administración (Departamento concedente, IGAE, Tribunal de Cuentas). La situación se complica aún más cuando se trata de la justificación de subvenciones concurrentes, en las que intervienen distintas Administraciones. A veces el control se prolonga durante años, con la consiguiente complejidad para mantener disponible la información. Las entidades son conscientes de la necesidad de un control riguroso del dinero público —añadimos más, también del dinero privado— pero debiera establecerse un procedimiento de control más ordenado, que permita la revisión en un tiempo razonable.
- Aprovechar la existencia de unidades de auditoría interna dentro de las entidades como herramienta de apoyo para el control. Estas unidades pueden aportar su trabajo y experiencia para apoyar el control externo. También pueden contribuir a la creación de un ambiente de control mediante el establecimiento de procedimientos de trabajo normalizados, y elaborando un manual de riesgos para su control preventivo.
- Basar el control en las auditorías externas. La Administración podría basar parte de su control en las auditorías externas realizadas por empresas del sector debidamente acreditadas. Esto agilizaría y simplificaría el control, garantizando la integridad y consistencia de la información, al poner todos los ingresos y gastos en relación.
- Mejorar la capacidad profesional de los empleados de las organizaciones mediante formación e intercambio periódico de información sobre técnicas y procedimientos aplicables al control de las subvenciones.
- Poner a disposición del sector recursos económicos que permitan la mejora de sus procedimientos de gestión y control. La mejora en el control necesariamente conllevará una mayor profesionalización, tanto en número de personas como en formación y perfil de las capacidades de los profesionales, lo que supondrá un mayor coste para las entidades. También se incrementan los gastos debido a los controles externos a implantar. Las subvenciones debieran contemplar estos costes en la cuantía concedida, estableciendo, por ejemplo, un porcentaje de gastos admisibles para la gestión.
- Incidir con mayor énfasis en el análisis de la calidad y rentabilidad social de los programas subvencionados, en cuanto al cumplimiento de los objetivos

previstos. En la actualidad hay un cierto desequilibrio en el control, poniendo mayor énfasis en los aspectos de justificación económica, lo que no refleja necesariamente el valor social de la subvención concedida.

Para terminar esta intervención, quiero reiterar el interés de todas las entidades en un mejor control de sus actividades, ya que estamos seguros redundará en la calidad y transparencia de los programas y servicios que realizan en favor de los colectivos más vulnerables.

Reiterando mi agradecimiento por la invitación a participar en estas Jornadas y el interés con el que han atendido mi intervención, quedo a su disposición para responder a las preguntas que deseen formular.

4

Clausura

La actividad subvencional del Estado: su importancia y control

 *Excma. Sra. D.^a Elvira Rodríguez Herrero*
Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos

En el lugar en que se ha situado mi intervención y con el título «La actividad subvencional del Estado: su importancia y control», me planteaba qué podía decir que no se hubiera dicho ya, concretamente en estas Jornadas tan específicas sobre el control de las subvenciones públicas. He planteado mi exposición quizás desde un punto de vista un poco diferente, pero hablando también de lo que es el control y de lo que es la actividad subvencionadora en general o de asignación de recursos en el Estado a otros entes para que ellos hagan sus políticas o funciones.

Como el Ministro hizo referencia ayer en la inauguración de las Jornadas, el cambio de orientación de la política presupuestaria en los últimos tiempos, ha sido muy importante y dada la cercanía con la que he seguido su evolución en estos últimos años, me vais a permitir que me centre brevemente en su análisis.

He de remontarme siquiera sea brevemente al año 96, donde tenemos un punto de inflexión respecto a ejercicios anteriores en el cual los Presupuestos Generales del Estado redujeron en casi dos puntos del PIB las necesidades de financiación del Estado, reducción que se llevó principalmente por el lado del gasto público, con especial incidencia, como ya se señaló ayer, en el gasto corriente.

El compromiso de las Autoridades Económicas con la corrección del desequilibrio presupuestario, se confirmó en los ejercicios posteriores con ocasión de la elaboración y ejecución de los correspondientes presupuestos. Como decía ayer el Ministro, entre los años 96 y 2000 el déficit de las Administraciones Públicas pasó del 6,6% al 0,3% del PIB. En la segunda mitad de los años 90 esta política tuvo un efecto determinado sobre los agentes económicos y sus expectativas y sobre las posibilidades de que España formara parte de la Unión Monetaria desde su creación.

La entrada en el Euro, como todos hemos visto, ha traído aparejada una reducción de la prima de riesgo sobre nuestra economía, lo que permitió una caída pronunciada en los tipos de interés. De esta forma y a diferencia de lo que habían dicho algunos, la orientación presupuestaria contractiva no originó una caída de la actividad económica, al contrario, dio lugar a lo que se denominó un efecto no Keynesiano de la reducción del déficit público, es decir, un efecto expansivo sobre el consumo de las economías domésticas y sobre la inversión en bienes de equipo, que acabaría por convertirse en una de las bases del actual período de crecimiento sostenido de la economía española.

El esfuerzo fiscal en estos años se ha basado en los siguientes principios:

- En primer lugar en el control del gasto corriente, de hecho y tal y como se ha visto, el control en las partidas de gasto corriente, ha sido el principal responsable de la reducción del déficit, de hecho estimamos que cerca de las tres cuartas partes de la reducción del déficit público se deben a este factor. Este control del gasto corriente, ha permitido a su vez, reforzar aquellas partidas presupuestarias más relacionadas con las posibilidades de crecimiento futuro de nuestra economía «la inversión en infraestructuras, la inversión en investigación y desarrollo y la formación de capital humano».
- En segundo lugar y en la estructura que tenemos, ha sido el Estado el agente sobre el que ha recaído el mayor esfuerzo presupuestario. De hecho, por sí solo ha reducido entre los años 96 y 2000 su necesidad de financiación en casi 5 puntos del PIB.

Y por último y esto es importante en este contexto, se ha reforzado el control de la ejecución del presupuesto, lo que ha hecho posible que los objetivos de reducción del déficit se hayan visto siempre mejorados en su realización final. Este proceso de consolidación presupuestaria, permitirá que en este año 2001 se logre que, por primera vez en nuestra historia reciente, las Administraciones Públicas equilibren sus cuentas y no presionen los mercados financieros en busca de financiación. Aún este año que las previsiones de cierre son inferiores a aquéllas en las que habíamos basado la confección de nuestro presupuesto, no se van a mejorar las previsiones iniciales, pero sí se van a cumplir éstas, demostrando de alguna manera el mismo proceso por el que ha seguido la ejecución en los últimos años.

Por otra parte, hay que entender que esta política fiscal, al desligarse de la simple gestión de la demanda agregada, se ha convertido en una política estructural, con el objetivo de aumentar nuestro PIB potencial y distintos elementos nos dan constancia de este hecho. Por una parte, como hemos visto, el esfuerzo de la reducción del déficit, ha sido compatible con el impulso en aquellas partidas que han de mejorar la productividad futura del sistema. La reducción en la necesidad de financiación del sector público, permite reforzar el ahorro nacional, lo que favorece la acumulación de capital y los proyectos de inversión privada.

La reducción del peso del sector público en la economía, permite que los mecanismos de mercado tengan un mayor peso en la asignación de recursos y que, por lo tanto, la eficiencia del sistema salga reforzada y además y por el lado de los ingresos, la evolución adecuada del presupuesto, ha permitido disponer de suficiente margen de maniobra al reformar el Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas, con los siguientes objetivos: por una parte, aumentar la dotación de recursos productivos al impulsar el ahorro de los hogares y la reducción de la fiscalidad sobre trabajo y por otra parte, mejorar la equidad horizontal del sistema al simplificar el impuesto y reducir la escala de gravamen.

Creo sinceramente que la sociedad dispone ahora de mucha y mejor información que nunca, tanto por el esfuerzo de la Intervención en facilitar datos actualizados a través de Internet, como por las comparecencias mensuales con las estadísticas de ejecución y otras actuaciones que llegan a todos los medios de comunicación.

No reconocer el crecimiento de la economía, el ensanchamiento de las bases imponibles y la creación e incluso la afloración de empleo de este período, es dar una información incompleta de la evolución de la presión fiscal, que sin subidas reales de los impuestos demuestra la situación económica y el crecimiento de la eficiencia del sistema. Ello sin entrar en el debate de lo que ha supuesto el saneamiento de nuestras finanzas públicas en los últimos años, a estos efectos baste la referencia a las conclusiones preliminares de la misión del Fondo Monetario Internacional que nos visitó hace escasos días. El Fondo decía: «de las economías más grandes de la zona Euro, España es la que ha mostrado el más sostenido y mayor dinamismo en los últimos cinco años, incluso en el marco desfavorable de la economía internacional, la producción y el empleo han confirmado una expansión más rápida que la media de la zona Euro». Este resultado se debe, primero y sobre todo, a las firmes políticas orientadas a la consecución de la estabilidad macro eco-

nómica y a las reformas estructurales. En este sentido el Gobierno ha diseñado unos presupuestos para el año 2002 en los que, por segundo año consecutivo, se equilibran las cuentas de las Administraciones Públicas y considera, el Gobierno, que este equilibrio es la mejor respuesta a la actual situación de incertidumbre internacional.

Desde la estabilidad presupuestaria, la economía española estará en las mejores condiciones para responder con flexibilidad, a las necesidades que plantea la evolución, hoy todavía incierta de la coyuntura doméstica y global. El importante esfuerzo de consolidación fiscal, realizado a lo largo de cuatro años de fuerte crecimiento económico, es la garantía de que nuestra economía podrá responder de forma adecuada, a los imperativos de la nueva situación. Por su parte las políticas de gasto y de ingreso, también tienen el carácter adecuado para impulsar la actividad económica en este período. En lo que respecta a las políticas de gastos para 2002, de nuevo avanzamos en la calidad del gasto público, al reforzar el peso de la acumulación del capital físico, humano y tecnológico en el presupuesto.

Además de los efectos de estas políticas a medio y largo plazo sobre las posibilidades de crecimiento de nuestra economía, también producen efectos positivos en el momento actual, en particular, el conjunto del esfuerzo inversor del sector público estatal para 2002, 3,8 billones de pesetas, genera según los estudios realizados una inversión inducida sobre el sector privado de casi 1,2 billones de pesetas en los próximos cuatro años. Además la consolidación fiscal y el esfuerzo de este año y del próximo, nos coloca en situación de volver a efectuar una reforma del IRPF, que en su mayor parte girará en torno a un mejor tratamiento de las familias, lo que supone por sí mismo la expresión de una determinada política, sobre la que más adelante me referiré. Es en este concepto por el que seguiremos avanzando, en el que cobra especial relevancia el análisis de las distintas partidas que conforman el presupuesto, su razón de estar y su contribución a la política económica.

Bajando ya a datos concretos del presupuesto, podemos observar cuál es la estructura de gastos del presupuesto del año 2002 y cuál es la importancia de las transferencias corrientes y de capital sobre el porcentaje del presupuesto, como podemos observar en los capítulos 4 y 7 de nuestro presupuesto consolidado para el año 2002, el 65,6% corresponde a los conceptos de subvenciones y transferencias. Como todos sabéis la codificación del presupuesto de gastos, nos separa entre el concepto que se pudiera determinar como subvenciones y transferencias, para los

que, aunque supongo que se habrá repetido aquí a lo largo de los días, voy a utilizar la definición que incluimos en los documentos de principios contables públicos, aunque sólo sea por la querencia que me produce haber formado parte de aquellos grupos de trabajo.

Se definían las transferencias en sentido amplio, como el desplazamiento patrimonial entre agentes o entidades, sin contrapartida directa por parte de los beneficiarios, destinándose a financiar operaciones no singularizadas, así se definían las transferencias o afectadas a un fin propósito, actividad o proyecto específico con obligación por parte del destinatario de cumplir las condiciones y requisitos que se hubieran establecido o, en caso contrario, proceder a su reintegro en la definición de subvenciones. En nuestro presupuesto se dan todos los tipos que pueda haber, tenemos subvenciones y transferencias de carácter corriente o de capital, nominativas o no nominativas e incluso esas transferencias gestionadas por otros entes públicos y que denominamos territorializadas.

Podemos ver el importe total de las transferencias corrientes 133.000 millones de euros, como se distribuyen entre las Fundaciones Estatales, las Sociedades Mercantiles, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales, Empresas privadas, familias e Instituciones sin fines de lucro y el exterior. Las familias e instituciones sin fines de lucro, suponen el 62% del presupuesto, estamos hablando del presupuesto consolidado, del total del capítulo 4 del presupuesto y ahí están como veremos después, las pensiones públicas.

Las transferencias de capital que importan 6.000 millones de euros y en las que destacan por su importe, además de las de empresas privadas, las de las Comunidades Autónomas, ahí se encuentra el fondo de compensación interterritorial como partida más significativa.

En la suma de los capítulos 4 y 7 y podemos observar una de las características principales del presupuesto del año 2002 y es cómo el importe total de los mismos disminuye. El que disminuya este importe, es la consecuencia directa de la integración en el presupuesto del nuevo modelo de financiación de Comunidades Autónomas, con anterioridad se recibía con una corresponsabilidad en el Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas una participación en ingresos del Estado, que se instrumentaba a través de presupuestos de gastos en el capítulo 4 y unas transferencias por los gastos de la sanidad transferida; ahora, se ha cambiado a un modelo en el que la corresponsabilidad está mucho más avanzada, en el que en realidad se han

repartido una serie de impuestos y es la expresión más clara de un modelo político organizativo del Estado, que llevaba 25 años en funcionamiento.

Las Comunidades Autónomas tendrán sus propios ingresos, se ha sustituido esa participación garantizada en ingresos del Estado, teniendo impuestos cedidos y con, eso sí permanece todavía y lo veremos después, por eso seguimos teniendo transferencias a Comunidades Autónomas, un fondo de suficiencia que actúa como cierre del sistema y como asignación de recursos del Estado, para mantener la solidaridad interterritorial y los niveles de prestación de servicio. Como veremos más adelante y lo vamos a ver por políticas, en nuestro presupuesto de gastos, existe una figura más común de lo que pudiera parecer, con este sistema que tenemos de autonomías, que es el de las subvenciones gestionadas por Comunidades Autónomas o subvenciones territorializadas, como consecuencia de que la actividad subvencionadora recae sobre funciones, que son competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas y que hacen que a lo largo de nuestro presupuesto, del presupuesto de gastos estatal, que debería de reflejar aquéllo que es competencia exclusivamente del Estado, todavía haya muchas partidas que se destinan a las Comunidades Autónomas para apoyarlas o ayudarlas en aquellas competencias que son exclusivamente suyas.

Quizás sea más indicativo que el mero dato de criterio económico, la desagregación por transferencias corrientes de políticas o las políticas de gasto que aparecen y se atienden con el presupuesto de gastos del Estado y que contienen transferencias. Vemos políticas como las de pensiones, que forman el 42% del total de los gastos del capítulo 4 del presupuesto consolidado de este ejercicio, los 133.000 millones de euros a los que hacía referencia, luego analizaremos lo que suponen dentro del total de las políticas las pensiones en algunas de estas partidas. La financiación de Administraciones territoriales supone el 23,5% restante, pero después nos encontramos con otra serie de políticas, que en gran medida se realizan a través de transferencias a otros agentes, tan importantes como pueden ser el fomento del empleo, las subvenciones al transporte o las propias de sanidad.

Las transferencias de capital que están radicadas en las políticas de infraestructuras, en agricultura, en financiación de Administraciones territoriales, en investigación, en viviendas y así progresivamente.

El siguiente cuadro es un resumen de los anteriores, en el que vemos del porcentaje total de transferencias en su conjunto, lo que corresponde a cada una de las

políticas, es una suma del anterior. Me parece de más interés para analizar el ámbito, el universo de la política subvencionadora o de lo que suponen las transferencias en los presupuestos del Estado, en la política presupuestaria del Estado.

En el caso de financiación de las Administraciones territoriales, obviamente la totalidad se instrumenta a través de transferencias, en el caso de la participación en la Unión Europea también, en el caso de subvenciones al transporte por su propia denominación y en el resto de las políticas, ordenadas según su cuantía, tenemos en el desempleo una parte muy importante sobre transferencias, el fomento del empleo, agricultura, pensiones, viviendas y otras prestaciones sociales.

Respecto a las partidas que van específicamente a Comunidades Autónomas, artículo 45 ó 75, ¿cuál es el porcentaje en las distintas políticas que nosotros enviamos a Comunidades Autónomas? Esto en financiación de Administraciones Territoriales es el 68%, porque el resto es financiación de Corporaciones Locales, en viviendas es el 43%, en fomento del empleo el 27,5%, en subvenciones al transporte y así sucesivamente.

El que yo haya traído esta visión especial de lo que es el presupuesto y lo que son las transferencias y la transferencias que damos a Comunidades Autónomas y haya hecho referencia al nuevo modelo de financiación, a la separación de cometidos y funciones del Estado, no sólo desde el punto de vista competencial, ni desde el punto de vista financiero en este momento, es lo que me produce el lazo de unión con lo que yo quería tratar y que creo que me acerca más con lo que es el objetivo de éstas jornadas.

Con los datos que he expuesto, parece obvio la importancia del control de las subvenciones y su aplicación, de las transferencias que están en el presupuesto y parece obvio también, la importancia que tiene la función del control financiero que realiza la IGAE en este ámbito, a los efectos cuando menos de la comprobación de que las subvenciones o las transferencias entregadas han tenido como efecto la consecución de los objetivos previstos al ser presupuestados.

Cuando se hace tanto hincapié en que el presupuesto es en este momento el instrumento más inmediato o más potente de política económica con el que cuenta el Gobierno para llevar a cabo sus objetivos y de ahí toda la exposición de la primera parte, no es que me justifique, es que quiero enganchar cuál es el discurso en donde se ve la importancia de que las cosas se cierren correctamente, en el que un

presupuesto del entorno de 202 mil millones de euros, entorno a 32 billones de pesetas, tenga una parte tan importante, un 65,7% en forma de transferencias o en forma de subvenciones, nos muestra la importancia que tiene este capítulo de gastos o esta asignación de recursos si lo vemos por el otro lado, para conseguir los objetivos de política económica que intenta conseguir el Gobierno, que al final son el lograr un crecimiento sostenido, una creación de empleo suficiente y mantener una situación o un estado de bienestar para los ciudadanos.

Como consecuencia de eso, la labor de control financiero encaminada a comprobar que se consiguen los objetivos previstos o que se pretenden al ser presupuestadas las subvenciones, a mí me parece especialmente importante. Pero también me parece especialmente importante, la labor de control financiero en ámbito diferente, el camino por el que vamos, que se ha decidido de forma clara en los últimos ejercicios de política económica, de política presupuestaria, es el de la consolidación fiscal, como a veces decimos, por el lado de gasto; es decir, es el conseguir que el peso del sector público o de los recursos que detrae el sector público de la economía, sea el menor dentro del más adecuado posible y se vaya consiguiendo una cierta retirada del sector público en el sector económico. Ahí vuelve a ser muy importante otra vez el que el análisis o el control que se realice sobre las subvenciones y sobre las transferencias que contienen nuestro presupuesto, se ponga también en concordancia con ese análisis, ese presupuesto teórico en base cero, que no hacemos, con la necesidad de determinados tipos de gastos, si son o no adecuados a la consecución de los objetivos que nos marcamos.

Igualmente y con toda esa exposición, a lo largo de las transferencias que van a Comunidades Autónomas y que damos incluso, territorializadamente, a otros entes públicos sobre funciones que son competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, me parece igualmente importante el camino comenzado y que espero que culmine de la manera más eficaz posible, de proyectos, como el proyecto TESEO que tiene en estos momentos la Intervención General. Es imprescindible para la eficacia de la política presupuestaria en este ámbito, que un análisis en las subvenciones, como consecución de objetivos, como solapamiento con otro tipo de políticas, vista la importancia que tiene las que damos en el ámbito de las competencias de las Comunidades Autónomas, se desarrolle y se utilice para que al final nuestro presupuesto sea el más eficiente posible.

Si parece que en muchos ámbitos, se es consciente de ello y parece que en muchos ámbitos los gastos se consolidan y se convierten en estructurales, en este

campo en el que las subvenciones son nominativas o no, cada línea ha de demostrar su eficacia. La teoría del presupuesto incrementalista, que es una teoría que no compartimos y que queremos romper, en este campo también tiene una importancia muy significativa.

Y en último lugar y como planteamiento general en esta exposición que he intentado que no fuera muy larga, al ser el fin de Jornadas, quiero hacer referencia a otro tipo de actividad subvencionadora, pero diferente, que tenemos en nuestro presupuesto o que diciéndolo bien, o mejor dicho, no tenemos, que son los beneficios fiscales. Muchas veces cuando se quiere alcanzar determinada política y por eso decía yo antes, al referirme a la reforma del Impuesto sobre la Renta, que iba a hablar de ellas más adelante, nos encontramos ante la disyuntiva de si para hacer una labor de promoción, utilizamos la forma de la subvención o se utiliza la política de incentivos fiscales a través de bonificaciones o exenciones en el campo de los impuestos.

En cuanto al importe de los beneficios fiscales que se contienen o no se contienen, como decía en los Presupuestos Generales del Estado para 2002, estamos hablando de 40.000 millones de euros, en torno a 6,5 billones de pesetas. Nos encontramos con beneficios fiscales muy importantes en áreas similares a los que tenemos en políticas de gastos subvencionadoras, en fomento del empleo, el comercio, el turismo y las Pymes, la investigación, la educación, la industria y energía, los transportes, la protección a la familia, no aparece directamente como una política de gasto u otro tipo de políticas, lo hemos separado porque hay una clasificación en el presupuesto de beneficios fiscales, que es similar a la que tenemos en los Presupuestos Generales del Estado y otra clasificación que es la que utiliza el propio presupuesto de beneficios fiscales.

Esta otra opción que está en manos del Gobierno, cuando se está haciendo política presupuestaria, es la que nos vuelve a marcar la importancia de conocer si determinadas políticas subvencionadoras son eficaces para alcanzar los objetivos que pretenden, que en muchos casos son el fomento de la inversión y otra vez y por añadidura conseguir los últimos objetivos de nuestros presupuestos como instrumento de política económica, que son el crecimiento y la creación de empleo.

En resumen me gustaría dejar tres o cuatro frases de mi intervención, en primer lugar el que seamos conscientes de la importancia cuantitativa y cualitativa de las subvenciones y transferencias en los Presupuestos del Estado. En segundo lugar, ver que la consecución de los objetivos, en este tipo de gasto, es tanto o más nece-

saría que en otros, dado que en principio y tomándolo en un sentido coloquial, por ellas no se recibe nada a cambio, un efecto sobre la economía o determinada política de bienestar o de bienestar de la sociedad. Que el control de los resultados es imprescindible para una correcta presupuestación, tanto para conseguir los objetivos, como en un escenario de consolidación como el actual, que si siempre se dice que los recursos son escasos en este caso de forma más significada.

Y por último, algo que deberíamos de pensar todos y en este tipo de seminarios podía ser interesante, en relación con los informes en donde se vea la consecución de los objetivos, hasta qué punto se pueden sustituir subvenciones por incentivos fiscales, o de qué manera se pueden conseguir mejor los objetivos últimos.

Con esto concluyo mi intervención y clausuro las Jornadas con el deseo de la Interventora de que no tengamos que esperar dos años para las próximas y como mínimo nos veamos al año que viene.

■ MESAS REDONDAS

1

**Control de la concesión
de subvenciones: control
de la decisión
Instrumentos jurídicos:
convenios y contratos-
programa**

Ilmo. Sr. D. Javier Losa Ciganda

Director de la Oficina de Control Económico del Gobierno Vasco

En primer lugar, quiero agradecer a la Intervención General de la Administración del Estado la invitación a participar en esta mesa redonda dedicada a reflexionar sobre el control de la concesión de subvenciones. El propósito de mi intervención, que supongo coincidirá con el de quienes han propuesto mi participación, va a consistir en aportar la experiencia de quien tiene como función garantizar que la actividad económica de la Administración se ajuste a las disposiciones legales y propiciar la economía, eficacia y eficiencia en la gestión, todo ello desde la perspectiva de una Comunidad Autónoma que dispone desde hace cuatro años de una ley específica que regula su régimen de subvenciones y ayudas.

1. Principios generales y tipos de subvenciones

Al abordar el tema de la concesión de subvenciones es necesario realizar una primera clasificación de las mismas en función de los principios generales que deben presidir la actividad subvencional. A este respecto, son bien conocidos los principios de publicidad, concurrencia y objetividad, debiéndose establecer la manifestación de los mismos en las correspondientes normas reguladoras, que deberán asegurar la libre concurrencia de todos aquellos que reúnan los requisitos que las mismas establezcan, facilitando el acceso a las subvenciones en un plano de igualdad. La distribución de fondos públicos que lleva aparejada la actividad subvencional de la Administración debe hallarse sometida a la utilización de baremos, parámetros y criterios objetivos que deben ser previamente conocidos por los potenciales beneficiarios.

Asimismo, deben publicarse en el Boletín Oficial tanto las normas reguladoras como las convocatorias y la composición, en su caso, de los órganos encargados de realizar la propuesta de concesión. Se publicarán, asimismo, aquellos actos de trascendencia para los interesados y que les afecten de manera general.

Por último y salvo que las normas reguladoras de las ayudas y subvenciones correspondientes establezcan otra forma, las resoluciones de concesión y sus modificaciones deben ser publicadas también en el Boletín Oficial.

Basándonos en estos principios generales, podemos distinguir tres tipos de subvenciones. Por un lado, las que están amparadas por normas reguladoras y convocatorias, cumpliendo así los principios de publicidad y concurrencia. Por otro lado, y como excepción a estos principios, las subvenciones nominativas y las de concesión directa por el Gobierno.

2. Subvenciones nominativas y directas

Las subvenciones nominativas son aquellas que figuran en los Presupuestos Generales nominativamente consignadas con una cuantía máxima y una delimitación precisa, única y excluyente de los beneficiarios. La concesión de estas subvenciones debe estar excluida, por Ley, de fiscalización previa.

La concesión directa de las ayudas o subvenciones por el Gobierno tiene carácter excepcional, debiendo acreditarse mediante justificación razonada y memoria documental las razones de interés público, social, económico o humanitario que las justifiquen, así como la imposibilidad de su convocatoria mediante una disposición de carácter general. Precisamente en este último requisito, debido a su relatividad, es donde va a residir la mayor dificultad para el ejercicio del control interventor.

Sin perjuicio de las especialidades de estas dos modalidades de subvención, a ambas deben serles aplicables las normas que garantizan que cualquier ayuda pública esté afecta al fomento de una actividad de utilidad e interés social o a la promoción de la consecución de un fin público. Asimismo, deben cumplirse las normas que exigen la correcta fijación de las obligaciones y requisitos del beneficiario.

Tanto las Órdenes o Resoluciones de concesión de las subvenciones nominativas, como las propuestas de Acuerdo de concesión de subvenciones directas deberán cumplir, por tanto, como mínimo, con los siguientes requisitos:

- a) Definición precisa del objeto de ayuda o subvención.
- b) Partida presupuestaria a la que se imputa el gasto.

- c) Órgano encargado de la gestión de la subvención.
- d) Cuantía de la ayuda.
- e) Previsión y autorización, en su caso, de la suscripción de un concierto o convenio que instrumente la subvención.
- f) Posibilidad de concurrencia con otras ayudas, subvenciones o recursos, o en su caso, la incompatibilidad con su percepción. En el caso de admitirse la compatibilidad, deben establecerse necesariamente los límites o criterios para evitar la sobrefinanciación.
- g) Plazos y forma de pago.
- h) Plazos y forma de justificación por parte del beneficiario del cumplimiento de la finalidad y de la aplicación de los fondos percibidos.
- i) Régimen de garantías, cuando proceda.
- j) Mención de las obligaciones concretas del beneficiario.
- k) Supuestos específicos en los que no sería exigible el abono de la subvención o procedería el reintegro, sin perjuicio de los supuestos generales previstos en la normativa.

La Orden o Resolución de concesión de las subvenciones nominativas debe remitirse a Intervención debidamente suscrita por el órgano competente y acompañada del correspondiente documento contable. El expediente también deberá contener la siguiente documentación, aunque no se remita en ese momento a Intervención:

- a) Acreditación, cuando proceda, de estar al corriente de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social.
- b) Presupuesto de ingresos y gastos de la actividad subvencionada.
- c) Cualquier otra documentación exigida por las normas aplicables o requerida por la Orden o Resolución como requisito previo a la concesión.

Esta documentación deberá ser incorporada para la correcta tramitación del reconocimiento de la obligación de pago, cuando así lo exijan las normas aplicables o cuando así lo solicite el Interventor por ser imprescindible para la emisión del correspondiente informe económico-fiscal.

Por lo que respecta a las propuestas de Acuerdo de concesión de subvenciones directas por el Gobierno, éstas sí deben estar sujetas a fiscalización previa, remitiéndose a Intervención acompañadas del correspondiente documento contable y de la siguiente documentación:

- a) Justificación razonada y memoria documental de las razones de interés público, social, económico o humanitario que fundamenten la subvención, así como acreditación de la imposibilidad de su convocatoria mediante una disposición de carácter general.
- b) Acreditación de estar al corriente de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social.
- c) Presupuesto de ingresos y gastos de la actividad subvencionada.
- d) Texto sin suscribir del Convenio o Concierto que instrumente la subvención, en su caso.
- e) Informe de legalidad.
- f) Cualquier otra documentación exigida por las normas aplicables o requerida por la propuesta de Acuerdo como requisito previo a la concesión.

3. Subvenciones por convocatoria pública

Expuesto el caso de estos dos tipos de subvenciones excepcionales, vamos a centrarnos en aquellas que siguen el procedimiento general, es decir que están amparadas por normas reguladoras y convocatorias, cumpliendo así los principios de publicidad y concurrencia.

Las normas reguladoras de la concesión de las ayudas o subvenciones deben contener como mínimo los siguientes extremos:

- a) Definición precisa del objeto de la subvención.
- b) Requisitos que deberán reunir los beneficiarios para la obtención de la ayuda, plazo y forma de acreditarlos, y plazo en que deben presentarse las solicitudes.

- c) Criterios objetivos de adjudicación y, en su caso, ponderación de los mismos.
- d) Cuantía individualizada de la subvención o criterios para su determinación y, en su caso, el importe global máximo destinado a las mismas.
- e) Posibilidad de concurrencia con otras ayudas, ingresos o recursos y, en su caso, incompatibilidad con su percepción. En el caso de admitirse la compatibilidad, deberán establecerse necesariamente los límites o criterios para evitar la sobrefinanciación.
- f) Órganos competentes para la gestión de la ayuda o subvención y para la resolución de concesión, plazo en el que será dictada y procedimiento que será utilizado para garantizar su adecuada publicidad.
- g) Plazo y forma de justificación de la aplicación de los fondos percibidos.
- h) Posibilidad de realizar abonos a cuenta y pagos anticipados, plazo, modo de pago y régimen particular de garantías que deberán aportar los beneficiarios para los supuestos excepcionales de pagos anticipados y, en su caso, para los abonos a cuenta, así como aquellas otras medidas de garantía en favor de los intereses públicos que puedan considerarse precisas.
- i) Posibilidad, en los casos que expresamente se prevean, de modificación o revisión de subvenciones concedidas.
- j) Obligación de reintegro de los fondos percibidos en el supuesto de incumplimiento de las condiciones establecidas para la concesión de la ayuda o subvención.
- k) Obligación del beneficiario a facilitar cuanta información le sea requerida por la Intervención y el Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de sus funciones de fiscalización del destino de las ayudas.
- l) Procedimiento de reintegro en los casos de incumplimiento, así como, en las ayudas de carácter reintegrable, el procedimiento de devolución y los supuestos de exoneración total o parcial de la misma.

- m) Efectos de la falta de resolución en plazo, expresión de los recursos que procedan contra la norma reguladora, con indicación del órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse, plazo para interponerlos, y demás requisitos exigidos por la normativa de general aplicación.

4. Control económico-normativo

Entrando ya en lo que es, propiamente, el control de la actividad subvencional, puede resultar conveniente que el mismo se aplique con anterioridad a la publicación de las normas reguladoras y convocatorias de las ayudas y subvenciones. Este mecanismo permitiría detectar incumplimientos de la regulación sobre la materia con la antelación suficiente para corregirlos y evitar problemas posteriores. En la Comunidad Autónoma de Euskadi tenemos solucionado este asunto con la modalidad de control interventor denominada «control económico-normativo», que consiste en la fiscalización de los proyectos de disposición normativa con contenido económico que se prevea dictar por parte de los órganos competentes de la Administración Pública.

La propia Ley de Control Económico del País Vasco establece que será, en todo caso, objeto de este control la regulación que se dicte para el desarrollo de programas subvencionales, así como para sus convocatorias.

El control económico-normativo tiene como finalidad evaluar la incidencia económica, tanto presupuestaria como extrapresupuestaria, de los proyectos de normas y abarca los siguientes aspectos:

- a) La comprobación de la existencia e idoneidad del crédito o financiación propuesta para dar cobertura presupuestaria a la norma de que se trate.
- b) La incidencia o repercusión de la disposición en el régimen financiero, patrimonial, contable, de contratación, tributario, de endeudamiento o de concesión de garantías, así como en el régimen presupuestario y de ejecución del gasto e ingresos públicos.
- c) La incidencia y adecuación a los objetivos y acciones de los programas presupuestarios a que se refiere.

- d) La razonabilidad financiera en términos cuantificables de la norma o disposición propuesta.
- e) Aquellos otros extremos que por su incidencia y transcendencia en la actividad económica y en las materias propias de Hacienda resulten relevantes.

A efectos de poder ejercer correctamente este control sobre las disposiciones subvencionales, debe acompañarse a las mismas una memoria con el siguiente contenido:

- a) Cuantificación de los gastos.
- b) Financiación de los gastos presupuestarios con indicación de los recursos que se vean afectados y fuentes de financiación al margen de los Presupuestos Generales.
- c) Descripción del programa económico presupuestario en el que se inserta la disposición propuesta, con identificación de los objetivos, acciones e indicadores afectados.
- d) Evaluación del grado de ejecución y cumplimiento de los programas y de los objetivos perseguidos cuando supongan una continuidad de disposiciones subvencionales de ejercicios anteriores.

El control económico-normativo se materializa mediante la emisión del correspondiente informe de control preceptivo y se ejerce en el momento inmediatamente anterior a que se someta la disposición objeto de control a la aprobación del órgano que resulte competente para ello.

En los casos en que las disposiciones sean informadas desfavorablemente como consecuencia de la inadecuación del crédito o financiación, o se estime que la norma pudiera causar quebrantos económicos a la Hacienda, se suspende la tramitación del expediente hasta que el reparo sea solventado.

El órgano competente para dictar la norma puede, a la vista del informe desfavorable, subsanar los defectos detectados o elevar la discrepancia al Gobierno para que resuelva definitivamente.

Este control económico-normativo produce, a menudo, interferencias con el control de legalidad, sobre todo en el caso de normas reguladoras intemporales pero

se diferencia de este último tanto por su objeto como por su alto grado de especialización.

Las principales ventajas de este tipo de control, consisten en que:

- Adelanta la barrera de protección ante posibles actos administrativos ilegales, especialmente por estar estrechamente coordinado con el control económico-fiscal.
- Aporta una perspectiva hacendística que suele estar ausente del control legal clásico, siendo ambos complementarios.
- Es un momento adecuado para que el órgano gestor reciba sugerencias de oportunidad valiosas para el mejor cumplimiento de sus objetivos.
- Y, por último, facilita al Departamento de Hacienda su labor de unificar los criterios jurídico-hacendísticos y presupuestarios empleados por los demás Departamentos.

5. Concesión de las subvenciones

Pasando ya a la concesión de subvenciones propiamente dicha, hay que señalar que en el acto de concesión debe hacerse constar expresamente el objeto, importe, forma y plazos de pago, forma de justificación, disposición a cuyo amparo se hubiere otorgado y demás condiciones y requisitos exigidos por la norma reguladora de la ayuda o subvención y por la normativa de general aplicación. Asimismo los beneficiarios deben acreditar estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social.

La concesión debe estar condicionada a la terminación de cualquier procedimiento de reintegro o sancionador que habiéndose iniciado en el marco de ayudas o subvenciones de la misma naturaleza concedidas por la Administración, se halle todavía en tramitación.

Hay que señalar, por otro lado, que toda alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención, y en todo caso la obtención concurrente de ayudas o subvenciones otorgadas por otras Administraciones o entes

públicos o privados y, en su caso, de cualesquiera otros ingresos para la misma finalidad podría dar lugar a la modificación de la resolución de concesión, siempre que se salvaguarden los requisitos mínimos establecidos por la norma subvencional para ser beneficiario. Esta modificación no debería comportar incremento del importe concedido y las circunstancias justificantes de la modificación no deberían haber dependido de la voluntad del beneficiario.

Asimismo, en el caso de estar previstos pagos anticipados debe exigirse una garantía o aval por el importe anticipado.

En el caso del País Vasco, la efectividad de la resolución de concesión queda supeditada a la aceptación de la misma por el beneficiario en el plazo de quince días desde la notificación. Transcurrido este plazo, se entenderá aceptada de no mediar renuncia expresa.

Por lo que respecta a las tramitaciones anticipadas de convocatorias subvencionales, éstas deben contener la condición suspensiva de la necesidad de existencia de crédito en el momento de la concesión. Así, se podrían realizar todas las fases de inicio e instrucción de los expedientes salvo la concesión, hasta que no estuviera aprobado el crédito correspondiente.

La concesión de subvenciones y ayudas puede instrumentalizarse mediante la suscripción de conciertos o convenios de colaboración al amparo de lo previsto en la legislación vigente, cuyas cláusulas deben recoger la identificación de las partes intervinientes, cuantía de la ayuda o subvención, las condiciones específicas que se impongan al beneficiario y, en todo caso, las previsiones contenidas en la normativa general de subvenciones correspondientes a las obligaciones de las personas beneficiarias, recursos administrativos, pago, justificación, reintegro e infracciones y sanciones. Con carácter previo a la suscripción de los convenios, el órgano concedente debe dictar la correspondiente resolución de concesión en la que se precise, al menos, la persona beneficiaria, el destino e importe de la subvención. La eficacia de la citada resolución se supedita a la firma del correspondiente documento administrativo del concierto o convenio.

Por último, hay que señalar que la normativa subvencional del País Vasco permite, en función del número y circunstancias de los posibles beneficiarios, finalizar el procedimiento mediante acuerdo entre la Administración y las personas interesadas. En cualquier caso se debe respetar el objeto, condiciones y finalidad de la

subvención, así como los criterios de valoración establecidos respecto de las solicitudes. A estos efectos, las personas solicitantes y el órgano competente para la instrucción del procedimiento pueden, en cualquier momento anterior a la propuesta de resolución, proponer un acuerdo referido a la cuantía de la subvención. Si la propuesta merece la conformidad del órgano instructor y de todas las personas solicitantes en el procedimiento, se remite al órgano competente para resolver y se formaliza el Acuerdo. Este produce iguales efectos que la resolución del procedimiento.

6. Fiscalización previa de la concesión de la subvención

La normativa sobre el ejercicio del control interventor en la Comunidad Autónoma de Euskadi, establece la fiscalización previa de los expedientes de gastos cuyo importe unitario por tipo de gasto sea superior al fijado reglamentariamente. En estos casos, la fiscalización podrá ser exhaustiva o por muestreo, dependiendo de la naturaleza y número de expedientes. Para los expedientes excluidos de la fiscalización previa, se realiza anualmente un informe de control a posteriori, por procedimientos de auditoría, sobre el cumplimiento de las disposiciones legales que les afecten.

El contenido y efectos de los informes de fiscalización tanto favorables como desfavorables y los posteriores procedimientos de resolución de discrepancias y convalidación de actos, son similares, con algunas diferencias, en todas las Comunidades Autónomas y la Administración del Estado.

En la Comunidad Autónoma del País Vasco, los efectos suspensivos de los informes de fiscalización, son en el caso de la concesión de subvenciones: la inexistencia o inadecuación del crédito o fuente de financiación, cuando el órgano proponente no tenga competencia para ello o cuando se estime que la continuación del procedimiento pueda causar quebrantos económicos a la Hacienda o a un tercero.

Asimismo, cuando se haya concedido una subvención, sin la preceptiva fiscalización previa, la Intervención paralizará el pago y emitirá el informe fiscalizador que en su momento hubiese correspondido y si este es favorable podrá continuarse el expediente. En caso contrario, se dará cuenta al Gobierno para que resuelva lo que proceda.

Los actos que resuelvan recursos administrativos están sujetos también a fiscalización previa de idéntica forma que los actos recurridos.

A efectos de la fiscalización previa es importante el procedimiento que se siga para la concesión de las subvenciones.

El procedimiento general para la concesión de las ayudas o subvenciones debe ser el de concurrencia competitiva o concurso, entendiéndose por tal, el procedimiento mediante el cual la concesión se realiza por comparación de las solicitudes presentadas, a fin de establecer una prelación entre las mismas atendiendo a los criterios de valoración previamente fijados en las normas reguladoras, y adjudicar sólo aquellas que hayan obtenido mayor valoración en aplicación de los citados criterios. En este supuesto, la propuesta de concesión se formula al órgano concedente por un órgano colegiado que tendrá la composición que se establezca en la correspondiente norma reguladora de la ayuda o subvención.

Por el contrario, cuando por la finalidad o naturaleza de la subvención no se utilice la técnica concursal debe recogerse expresamente en las normas reguladoras el carácter limitado de los fondos públicos destinados al correspondiente programa subvencional, estableciendo las consecuencias derivadas del agotamiento de dichos fondos. En todo caso, una vez agotados los fondos, se debe hacer pública dicha circunstancia a los efectos de la paralización de la concesión de nuevas ayudas.

En la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, la cuantía a partir de la cual los actos de concesión de subvenciones están sujetos a fiscalización previa depende de si el procedimiento es de concurrencia competitiva o no. En el primer caso, la fiscalización previa, se realizará cuando el importe total a conceder supere los 300.000 euros. El resto de subvenciones que se concedan mediante convocatoria pública solo se fiscalizarán previamente cuando su importe, individualmente considerado, supere los 100.000 euros.

Esta diferencia viene dictada por la necesidad, en el primer caso, de analizar la parte procedimental, común a todos los beneficiarios, en especial, la objetividad de la concesión, es decir la actuación seguida por la comisión técnica que debe aplicar los baremos y motivar la valoración. Esta motivación no debe ser una mera atribución de puntuaciones sin mayor explicación, ni utilizarse fórmu-

las genéricas no ligadas a los casos concretos e individuales. Por el contrario, debe contener una sucinta explicación fáctica y jurídica que dé plena razón del proceso lógico seguido, que finaliza con la selección de unos y la exclusión de otros solicitantes.

La Ley de Control del País Vasco prevé también la posibilidad de que las normas de creación o funcionamiento de los órganos colegiados contemplen la participación en los mismos de un interventor. La presencia del mismo debe limitarse al ejercicio del control económico-fiscal, no teniendo la condición de miembro del órgano colegiado, sin perjuicio de su intervención en los debates. El informe de fiscalización se hará constar en el acta en que figure la adopción de los acuerdos, salvo que el mismo tenga efectos suspensivos, en cuyo caso se seguirá el procedimiento ordinario.

7. Procedimientos de concesión de subvenciones mediante sistemas telemáticos

En la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, se está ultimando una disposición reglamentaria, tendente a que las normas reguladoras de las ayudas y subvenciones puedan prever el uso y aplicación de medios telemáticos en los procedimientos de tramitación y concesión de las mismas.

Dichos procedimientos podrán abarcar desde la presentación de solicitudes y documentación complementaria, así como todos los trámites que sean precisos en la instrucción del expediente incluyendo la resolución de concesión de las ayudas y subvenciones. Igualmente, posibilitarán, en su caso, la interposición de recursos administrativos y su resolución.

Los trámites que puedan realizarse por vía telemática deberán utilizar la firma electrónica avanzada conforme a lo dispuesto en la legislación vigente y según las determinaciones y requerimientos técnicos que se establezcan.

Las comunicaciones entre navegadores y servidores web se realizarán con autenticidad, confidencialidad, integridad y no repudio de los mensajes intercambiados. En todo caso, la utilización de soportes, medios y aplicaciones telemáticas se dotarán de las medidas de seguridad que permitan garantizar:

- a) La restricción de su utilización y del acceso a los datos e informaciones en ellos contenidos a las personas autorizadas.
- b) La prevención de alteraciones o pérdidas de los datos e informaciones e interceptación de las comunicaciones.
- c) La protección de los procesos informáticos frente a manipulaciones no autorizadas.

Las personas solicitantes de las subvenciones mediante la utilización de los medios telemáticos deberán disponer, a los efectos de la firma electrónica, del certificado de usuario que se determine en la correspondiente norma reguladora.

La persona interesada dispondrá además de la posibilidad de obtener una impresión autorizada del acto, comunicación o requerimiento notificados, en la que figurarán la fecha y número de registro de salida del aviso de notificación y el documento firmado electrónicamente mediante una huella digital.

Las comunicaciones y notificaciones efectuadas por medios telemáticos se anotarán en el registro general en el que se practicará el correspondiente asiento respetando el orden temporal de recepción o salida de los escritos y comunicaciones, en los términos dispuestos en la normativa en vigor.

Por otra parte, la emisión telemática de actos por la Administración no modificará el régimen jurídico a que los mismos estén sometidos.

Los documentos almacenados en soportes y medios telemáticos formarán parte del expediente administrativo correspondiente junto con el resto de actuaciones que formen parte del mismo, con independencia del soporte en que se hubieran formalizado.

Ilmo. Sr. D. Santiago Fuentes Vega
Interventor Delegado en el M.º de Ciencia y Tecnología

Sean mis primeras palabras en la tarde de hoy para agradecer a la Intervención General de la Administración del Estado y a los organizadores de estas jornadas su amable invitación a participar como ponente en esta mesa sobre el control de la concesión de las subvenciones, ya que ello me permite expresar en voz alta algunas de las reflexiones que nos hacemos casi a diario quienes trabajamos desde una u otra óptica en el campo del gasto subvencional.

Uno de los motivos de la existencia del control financiero del gasto público es el riesgo implícito en la utilización de los caudales públicos. Si el riesgo de una inadecuada gestión del dinero público está presente siempre, es en el gasto subvencional donde ese riesgo es, sin duda, mayor.

Las razones de que el gasto público en subvenciones sea de un alto riesgo son variadas: se trata de un gasto masivo y creciente; está ligado a la actividad de fomento del Estado y, por tanto, es relativamente reciente su aparición; es un gasto de una gran importancia al menos en términos cuantitativos y como consecuencia de su reciente aparición es un gasto sin una regulación detallada y sobre todo sin una práctica asentada en la diaria rutina de trabajo administrativo, aún cuando esto pueda, en ocasiones, sonar de modo un tanto peyorativo. Todas estas razones justifican sobradamente el interés por el control adecuado de dicha área de gasto y por tanto también explican el interés por el tema que vamos a abordar en esta mesa.

1. El gasto subvencional

La subvención puede ser considerada como una atribución patrimonial de fondos públicos realizada a fondo perdido por una Administración y afectada al cumplimiento de un fin concreto por el que se otorga.

Es la atribución a fondo perdido y por tanto gratuita la que hace que el gasto subvencional sea un gasto de máximo riesgo, como antes se indicaba. Por lo demás con-

vendría matizar esta gratuidad como acertadamente señala Sesma Sánchez (*Las subvenciones públicas*, 1998), ya que si es cierto que no existe una contrapartida directa, es igualmente cierto que sí la hay indirecta en la medida en que la subvención se afecta al cumplimiento de un fin, que es, precisamente, el que justifica su concesión.

Del gasto subvencional se han efectuado las más variadas clasificaciones. A los efectos de la exposición que voy a realizar permítaseme recordar la que separa las subvenciones en legales y administrativas.

En las subvenciones legales, la determinación del beneficiario viene efectuada por norma de rango legal. El texto refundido de la Ley General Presupuestaria (TRLGP) exceptúa estas subvenciones de la obligación de aplicación del principio de publicidad y quedan a su vez excluidas de concurrencia en la medida que van a ser concedidas a toda persona que en aplicación de la norma, y una vez acreditados los supuestos contemplados en ella, solicite ser beneficiario. Obviamente dentro de esta categoría se han de contemplar las subvenciones consignadas nominativamente en el Presupuesto de cada año.

En las subvenciones que llamamos administrativas, el beneficiario de la subvención va a ser determinado en concurrencia competitiva con otros posibles beneficiarios, y a través del procedimiento establecido.

La regulación jurídica del gasto subvencional es algo que sólo se produce en fecha muy reciente. Baste, en efecto, recordar, que hasta 1983 no existía referencia explícita normativa alguna para la atribución de subvenciones y solamente un Decreto de 1964 regulaba de forma muy genérica y rudimentaria la justificación de las obtenidas.

En 1983 se introducen como principios informadores para el otorgamiento de las subvenciones los de publicidad, concurrencia y objetividad. Hay que esperar a los primeros años de la década de 1990 para que a través de la Leyes correspondientes de Presupuestos Generales del Estado se modifique la Ley General Presupuestaria y se introduzcan los artículos 81 y 82 que constituyen el núcleo fundamental de la regulación actualmente vigente en materia de gasto subvencional. Esta referencia normativa la cierra la mención del Real Decreto 2225/93, de 17 de diciembre, que aprobó el Reglamento para la concesión de subvenciones, dictado en desarrollo de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (L.R.J. y P.A.C.).

Las citadas normas supusieron un enorme avance en el sometimiento del gasto subvencional a una regulación lógica y generalmente conocida pero, como hoy se pone de manifiesto, claramente insuficiente.

Hecho ya este planteamiento general del tema se ha de indicar que, en la tarde de hoy, en esta mesa, vamos a tratar de acercarnos, pues así se delimitó expresamente por los organizadores del acto, al control de la decisión de otorgamiento de las subvenciones administrativas o concursionales y a los instrumentos jurídicos precisos para ese adecuado control, instrumentos entre los que se mencionan expresamente los convenios y los contratos programa y entre los que, en mi opinión, hay que mencionar también obligadamente, aunque no se diga en el título, a las normas de bases reguladoras de las subvenciones. No se hará, pues, referencia alguna, ni al control de la justificación del cumplimiento del fin para el que la subvención se otorga, ni tampoco al control financiero ulterior (sea de la I.G.A.E., sea del Tribunal de Cuentas), sobre todo el proceso subvencionador.

Obviamente para que la decisión de concesión se produzca ordenada y objetivamente se ha de seguir un procedimiento, un camino, cuyo correcto recorrido, realizado por el órgano de gestión, implica ya un control sobre la bondad de la decisión, tema sobre el que, si bien se volverá con posterioridad, quiero ya llamar la atención desde este momento.

2. Instrumentos jurídicos para el control del otorgamiento de las subvenciones

Como se acaba de señalar, el título de la presente mesa se refiere concretamente a los convenios y a los contratos programas como instrumentos para la atribución de subvenciones. Como también se indicó, en las concursionales ha de hacerse obligada referencia a las normas reguladoras de las bases de la subvención.

A estos tres instrumentos jurídicos y al procedimiento a seguir en cada uno de ellos voy a hacer referencia, porque como ya he señalado es dicho procedimiento, debidamente seguido, el mejor control posible sobre la bondad de la decisión concreta de gasto en materia subvencional.

2.1. Subvenciones concedidas en concurrencia competitiva

Las subvenciones se conceden a través de una resolución administrativa, lógicamente declarativa de derechos, y que precisa de la voluntad del particular que la solicita, bien directamente, por creer tener un derecho a ella, amparado en norma de rango suficiente, bien por participar en una convocatoria realizada por la propia Administración. Dictar la resolución implica realizar una serie de actuaciones previas a la misma.

2.1.1. *Iniciación del procedimiento*

El actuar administrativo está siempre sometido a un procedimiento. La Administración para actuar lo ha de hacer siguiendo el camino marcado por la normativa y ese camino es al mismo tiempo garantía para el ciudadano y sistema de autocontrol para la propia Administración. Cuando, como en esta ocasión, se habla de control de la decisión, ese camino o procedimiento adquiere una especial relevancia.

Si bien es cierto que según el art. 4 del Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, que aprobó el Reglamento para concesión de las subvenciones públicas, el procedimiento para su concesión se inicia a solicitud de persona interesada o de oficio, como ya antes se mencionó, no lo es menos que la primera de las modalidades será aplicable en aquellos casos en que los solicitantes tienen un derecho subjetivo previo para su obtención. Por el contrario, el caso más frecuente y al que nos vamos a referir, pues, con detalle, es el de las subvenciones que se obtienen en concurrencia con otros posibles peticionarios.

En este caso, la regla 86 de la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado, resulta muy ilustrativa para lo que aquí trato de exponer. En ella se señala que «en las subvenciones no nominativas con convocatoria previa de carácter periódico existe dicha convocatoria previa en la que se fija un plazo para la presentación de solicitudes y un procedimiento para seleccionar a los beneficiarios y que se inician de acuerdo con lo establecido en el artículo 4.3. del Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre.

A estos efectos, por la autoridad correspondiente se establecerán previamente a la disposición de los créditos las oportunas bases reguladoras para su concesión de acuerdo con lo establecido en el artículo 81.6 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

Durante la tramitación del expediente de este tipo de subvenciones, el Servicio gestor expedirá un documento RC por el importe que corresponda al ejercicio corriente y, en su caso, un documento RC de ejercicios posteriores que se remitirán a la oficina de contabilidad. Una vez registrados dichos documentos, se obtendrán los correspondientes certificados que se unirán al expediente.

Posteriormente, se expedirá por el Servicio gestor un documento A y, en su caso, un documento A de ejercicios posteriores, una vez aprobado el expediente de gasto, aprobación que será previa a la publicación de la convocatoria en el Boletín Oficial del Estado. Cuando se apruebe la concesión de las subvenciones, el Servicio gestor expedirá un documento D y, en su caso, un documento D para ejercicios posteriores.

Dentro, pues, del control de la concesión de estas subvenciones lo primero que se ha de verificar será precisamente la existencia de las ya citadas bases reguladoras de la concesión, normas que si no están ya publicadas debidamente, deben establecerse y publicarse con anterioridad a la aprobación del gasto. Estas normas de bases son auténticos reglamentos de desarrollo de la Ley, aunque formalmente se aprueben por Orden Ministerial.

Las bases reguladoras vienen exigidas como antes se señaló por el art. 81.6 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria que señala «Las subvenciones a que se refiere la presente sección se otorgarán bajo los principios de publicidad, concurrencia y objetividad.

A tales efectos y por los Ministros correspondientes se establecerán, caso de no existir y previamente a la disposición de los créditos, las oportunas bases reguladoras de la concesión. Las citadas bases se aprobarán por Orden Ministerial, previo informe de los Servicios Jurídicos correspondientes y serán objeto de publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Las citadas bases contendrán, cómo mínimo, de acuerdo con el precepto citado:

«a) Definición del objeto de la subvención.

1. Requisitos que deberán reunir los beneficiarios para la obtención de la subvención o ayuda y forma de acreditarlos.

2. Las condiciones de solvencia y eficacia que hayan de reunir las personas jurídicas a las que se refiere el párrafo segundo del apartado 5 de este artículo. (Las sociedades estatales, las corporaciones de derechos público y las fundaciones que estén bajo el protectorado de un ente de Derecho Público).
3. Plazo y forma de justificación por parte del beneficiario o de la entidad colaboradora, en su caso, del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos.
4. En el supuesto de contemplarse la posibilidad de efectuar anticipos de pago sobre la subvención concedida, la forma y cuantía de las garantías que, en su caso, habrán de aportar los beneficiarios.
5. Las medidas de garantía a favor de los intereses públicos, que puedan considerarse precisas, así como la posibilidad, en los casos que expresamente se prevean, de revisión de subvenciones concedidas».

El mismo art. 81 señala a continuación los puntos que deberán tenerse en cuenta en relación con la:

«b) Forma de conceder la subvención.

1. Obligación del beneficiario de facilitar cuanta información le sea requerida por el Tribunal de Cuentas.
2. No será necesaria publicidad cuando las ayudas o subvenciones tengan asignación nominativa en los Presupuestos Generales del Estado o su otorgamiento y cuantía resulten impuestos para la Administración en virtud de normas de rango legal.
3. Asimismo, no será necesaria publicidad en el otorgamiento de las ayudas o subvenciones cuando tengan por objeto financiar a las entidades que se puedan crear al amparo del Real Decreto-ley 10/1996, de 17 de junio, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Instituto Nacional de la Salud.
4. Los Departamentos ministeriales y los Organismos autónomos efectuarán la evaluación de los objetivos a conseguir mediante la subvención, a través de las normas y procedimientos generales que se establezcan.

5. Cuando la finalidad o naturaleza de la subvención así lo exija, su concesión se realizará por concurso. En este supuesto, la propuesta de concesión de subvenciones se realizará al órgano concedente por un órgano colegiado que tendrá la composición que se establece en las bases reguladoras de la subvención».

En la medida en que tales normas tratan de garantizar los principios antes citados de publicidad, concurrencia y objetividad son, por supuesto, obligatorias, en el ámbito del Estado para todas las ayudas que otorgue la Administración del Estado y sus Organismos Autónomos, y así lo señala expresamente el artículo 81.2, pero además por vía interpretativa hay autores, con los que coincido (Pascual García, *Régimen Jurídico de las subvenciones Públicas*) que sugieren su carácter supletorio para otras Administraciones y aún su carácter, en sus puntos fundamentales, de normas de bases a aplicar por otras Administraciones Públicas.

Con la Orden de bases reguladoras aprobada se inicia un expediente de gasto. Este expediente de gasto deberá contar con:

- Propuesta de gasto en la que conste la finalidad de la subvención, su importe, aplicación presupuestaria, disposiciones legales que la amparan, etc.
- Orden Ministerial de bases de la subvención.
- Certificado de existencia de crédito por el importe que, como máximo, se vaya a utilizar para la concesión de las subvenciones a que el expediente se refiera.
- Fiscalización del gasto por la Intervención.

Con el expediente aprobado se procederá, como señala el Reglamento para concesión de subvenciones y se recogía en la Instrucción de operatoria contable antes citada, a convocar por el órgano competente, la subvención o ayuda de que se trate esta convocatoria, que debería publicarse en el B.O.E., tendrá, necesariamente, tal y como señala el punto 3 del art. 4 del Reglamento para la concesión de subvenciones (R.D. 2225/93, de 17 de diciembre) el siguiente contenido mínimo:

- a) Indicación de la disposición que establezca, en su caso, las bases reguladoras y del «Boletín Oficial del Estado» en que está publicada, salvo que en atención a su especificidad éstas se incluyan en la propia convocatoria.

- b) Créditos presupuestarios a los que se imputa la subvención.
- c) Objeto, condiciones y finalidad de la concesión de la subvención.
- d) Determinación de si la concesión se efectúa mediante un régimen de concurrencia competitiva.
- e) Requisitos para solicitar la subvención.
- f) Indicación de los órganos competentes para la instrucción y resolución del procedimiento.
- g) Plazo de presentación de peticiones, a las que serán de aplicación las previsiones contenidas en el apartado 2 de este artículo.
- h) Plazo de resolución del procedimiento.
- i) Documentos e informaciones que deben acompañarse a la petición.
- j) En su caso, posibilidad de terminación convencional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 del presente Reglamento.
- k) Indicación de si la resolución pone fin a la vía administrativa y, en caso contrario, órgano ante el que ha de interponerse recurso administrativo ordinario.
- l) Criterios de valoración de las peticiones.
- m) Medio de notificación, de conformidad con lo previsto en el artículo 59 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Cuando se trate de subvenciones sometidas al régimen de concurrencia competitiva la convocatoria deberá indicar el tablón de anuncios o medio de comunicación, a fin de asegurar una adecuada difusión y su accesibilidad para los interesados.

En el estudio del camino a seguir para el otorgamiento de las subvenciones, camino que ha de ser considerado como garantía tanto para la Administración como para el ciudadano conviene recalcar la importancia decisiva de esta primera

parte. Un escrupuloso respeto del actuar aquí establecido, supone una adecuada garantía del cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades para todos cuantos puedan estar interesados en el acceso a la actividad de fomento, que la Administración trata de realizar con la convocatoria de cada línea de subvenciones.

Quiero llamar la atención sobre el procedimiento cuya exposición acabo de realizar, ya que la tramitación mencionada sólo se establece con la claridad que aquí se ha expuesto en la regla 86 de la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado, pero, en mi opinión, dicha forma de actuar se deduce también del Reglamento para la concesión de subvenciones y, lo que es aún más importante, es la única que permite asegurar que no van a nacer obligaciones voluntarias de la Administración sin crédito presupuestario, lo que las convertiría automáticamente en nulas de pleno derecho en función del art. 60 del TRLGP y, por tanto, debería ser la forma obligada de proceder en las subvenciones otorgadas en régimen de concurrencia.

En efecto, sólo después de aprobar un gasto debidamente fiscalizado por el importe que, como máximo, se va a gastar en la línea subvencional de que se trate, se está en condiciones de dar publicidad a una convocatoria dirigida hacia todos los posibles futuros subvencionados. A partir de ese momento se podrán conceder las subvenciones y, con posterioridad, la obligación jurídica que nazca para la Administración tendrá asegurada su cobertura presupuestaria en base precisamente al crédito que se reservó para poder aprobar el expediente de gasto.

2.1.2. Instrucción del procedimiento

En el camino que se viene exponiendo, el paso siguiente será el de la presentación de las peticiones de subvención por todos cuantos crean cumplir las exigencias contenidas en las bases reguladoras y estén interesados en obtener la ayuda.

En base al art. 70 de la L.R.J y P.A.C. las solicitudes que se formulen deberán contener:

- a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente, así como la identificación del medio preferente o del lugar que se señale a efectos de notificaciones.

- b) Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.
- c) Lugar y fecha.
- d) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.
- e) Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige.

En el caso de las subvenciones no es infrecuente recurrir a la previsión del apartado 4 del citado artículo que señala que: «las Administraciones Públicas deberán establecer modelos y sistemas normalizados de solicitudes cuando se trate de procedimientos que impliquen la resolución numerosa de una serie de procedimientos. Los modelos mencionados estarán a disposición de los ciudadanos en las dependencias administrativas

Los solicitantes podrán acompañar los elementos que estimen convenientes para precisar o completar los datos del modelo, los cuales deberán ser admitidos y tenidos en cuenta por el órgano al que se dirijan».

En el supuesto de que existieran defectos o insuficiencias en la solicitud presentada, se requerirá a los interesados para que los subsanen en base a lo establecido en el art. 71 de la propia ley sin más especialidad que, como señala el citado precepto, se tenga en cuenta que por tratarse de procedimientos selectivos y de concurrencia el plazo de 10 días no podrá ser ampliado a petición del interesado.

Por lo demás, como señala el art. 5.º del Reglamento de concesión de subvenciones, el órgano competente para la instrucción realizará de oficio cuantas actuaciones considere necesarias para conocer y comprobar los datos en base a los que habrá de dictar la resolución.

Concretamente:

- a) Petición de informes

El órgano de gestión pedirá cuantos informes considere necesarios para resolver o aquellos que exijan las normas que regulan la subvención de que se trate. «En la petición se hará constar, en su caso, el carácter determinante de

aquellos informes que sean preceptivos. El plazo para su emisión será de diez días, salvo que el órgano instructor, atendiendo a las características del informe solicitado o del propio procedimiento, solicite su emisión en un plazo menor o mayor, sin que en este último caso pueda exceder de dos meses.

Cuando en el plazo señalado no se haya emitido el informe calificado por disposición legal expresa como preceptivo y determinante, o, en su caso, vinculante, se interrumpirá el cómputo de los plazos establecidos para su tramitación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 83.3 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común».

b) Evaluación de las solicitudes presentadas

Se trata de un trámite fundamental ya que en él las Comisiones, Comités o cualquier otro órgano señalado por las normas de bases habrá de valorar las solicitudes presentadas y, en aplicación de los criterios establecidos en las propias normas reguladoras y cumpliendo estrictamente el principio de objetividad, deberá hacer una propuesta concreta sobre las solicitudes que, en principio, van a ser receptoras de una subvención y sobre cuáles otras serán rechazadas.

c) Trámite de audiencia

Este trámite será efectuado conforme dispone el art. 84 de la L.R.J. y P.A.C. En base al citado artículo y como señala el Reglamento que se viene comentando «la iniciación del trámite se notificará a los interesados, concediéndoles un plazo de quince días para que formulen las alegaciones y presenten los documentos y justificantes pertinentes».

d) Propuesta de resolución

Una vez ultimado el trámite de audiencia se dictará la propuesta de resolución que como señala el Reglamento de concesión de subvenciones en el apartado 4 del artículo 5: «deberá expresar el solicitante o la relación de solicitantes para los que se propone la concesión de la subvención, y su cuantía, especificando su evaluación y los criterios de valoración seguidos para efectuarla».

2.1.3. Resolución

El procedimiento para la concesión de subvenciones se ultima con la resolución que se regula en el art. 5.º del Reglamento tantas veces citado. «En el plazo de quince días —se señala— desde la fecha de elevación de la propuesta de resolución, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 89 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y, en su caso, en la correspondiente norma o convocatoria, el órgano competente resolverá el procedimiento». La resolución será motivada.

En el procedimiento de concurrencia competitiva la motivación se hará de acuerdo con lo dispuesto en la norma que regule la correspondiente convocatoria, debiendo en todo caso quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte.

El plazo máximo para la resolución del procedimiento será el que se haya establecido en la norma reguladora y, en su defecto, será el de seis meses salvo que se trate de subvenciones de carácter social o asistencial renovables periódicamente previa solicitud documentada de los beneficiarios ya que en este supuesto, en defecto de plazo señalado por la norma reguladora, regirá el de tres meses.

El plazo para dictar la resolución en el caso de las subvenciones que veníamos examinando se computará a partir de la publicación de la correspondiente convocatoria.

Transcurrido el plazo máximo para resolver el procedimiento, sin que haya recaído resolución expresa, se podrá entender que es desestimatoria de la concesión de subvención, salvo en el mismo supuesto anterior de subvenciones de carácter social o asistencial renovables periódicamente previa solicitud documentada de los beneficiarios.

Finalmente, la resolución del procedimiento se notificará al interesado y pondrá fin a la vía administrativa excepto en los supuestos determinados en las normas correspondientes.

En los procedimientos sometidos a un régimen de concurrencia competitiva en los que la publicación se efectúe mediante tablón de anuncios se publicará en el diario oficial correspondiente un extracto del contenido de la resolución, indicando los lugares donde se encuentra expuesto su contenido íntegro.

La resolución de los procedimientos de concesión de subvenciones deberá expresar el solicitante o la relación de los solicitantes a los que se concede la subvención y la cuantía concedida, pudiendo hacer constar expresamente que la resolución es contraria a la estimación del resto de las solicitudes.

2.2. Subvenciones paccionadas

Estas subvenciones son como se señala en la Regla 84 de la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado las que se derivan de la formalización de contratos programa, convenios de colaboración y otros pactos entre la Administración General del Estado y otras entidades.

Los dos grandes grupos de subvenciones paccionadas y a ellos hace referencia explícita el rótulo de la mesa de esta tarde son, pues, los convenios y los contratos programa. Dado que se trata de figuras de la misma naturaleza y dada también la muy similar regulación de las subvenciones obtenidas de una u otra manera, se tratará de realizar una aproximación conjunta a ambas figuras.

En primer lugar y dejando al margen el tema de la naturaleza jurídica concreta de estos convenios, pactos o contratos programa, se ha de señalar que según el art. 88 de la L.R.J. y P.A.C. «las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al Ordenamiento Jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin».

Los citados instrumentos deberán establecer como contenido mínimo la identificación de las partes intervinientes, el ámbito personal, funcional y territorial, y el plazo de vigencia, debiendo publicarse, o no, según su naturaleza y las personas a las que estuvieran destinados.

Requerirán en todo caso la aprobación expresa del Consejo de Ministros, los acuerdos que versen sobre materias de la competencia directa de dicho órgano.

Los acuerdos que se suscriban no supondrán alteración de las competencias atribuidas a los órganos administrativos ni de las responsabilidades que correspondan a las autoridades y funcionarios relativas al funcionamiento de los servicios públicos.

La conclusión más clara del citado precepto es que por esta vía se puede hacer aquello y sólo aquello que otras normas permiten, lo que es una obviedad, pero que deja claro que con este precepto no se amplía la competencia de los órganos de la Administración.

Por su parte y en concreto para la concesión de subvenciones, este artículo ha de ponerse en relación con el 7 del Reglamento de concesión de subvenciones que señala textualmente que «cuando por la naturaleza de la subvención y el número y circunstancias de los posibles beneficiarios las normas reguladoras de la subvención así lo prevean, se podrá finalizar el procedimiento mediante acuerdo entre la Administración y los interesados».

En cualquier caso, la terminación convencional deberá respetar el objeto, condiciones y finalidad de la subvención, así como los criterios de valoración establecidos respecto de las solicitudes o peticiones.

A los efectos mencionados en el apartado anterior los solicitantes y el órgano competente para la instrucción del procedimiento podrán, en cualquier momento anterior a la propuesta de resolución, proponer un acuerdo referido a la cuantía de la subvención.

Si la propuesta mereciere la conformidad del órgano instructor y de todos los solicitantes en el procedimiento, se remitirá, con todo lo actuado, al órgano competente para resolver, quien lo hará con libertad de criterio, y elevará la resolución, en su caso, al que corresponda a los efectos de la formalización.

Formalizado, en su caso, el acuerdo, éste producirá iguales efectos que la resolución del procedimiento.

En definitiva, que sólo se puede recurrir a la terminación convencional cuando las normas de la subvención así lo prevean y que si es posible recurrir a esta forma de terminación, no se puede con ella alterar ni el objeto, ni las condiciones ni la finalidad de la subvención.

Examinada esa posibilidad general de terminación convencional de un procedimiento de concesión de subvenciones, se ha de hacer mención separada a la figura de los convenios de colaboración y a la de los contratos-programas por más similares que ambas sean.

Conviene recalcar que la atribución de subvenciones (no de transferencias) por medio de convenios o de contratos-programa, no excluye de por sí y necesariamente, la obligación de respetar los principios de publicidad, concurrencia y objetividad.

2.2.1. Subvenciones concedidas por convenio

El art. 3.1. del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas señala que quedan fuera del ámbito de dicha ley:

- c) Los convenios de colaboración que celebre la Administración General del Estado con la Seguridad Social, las Comunidades Autónomas, las Entidades locales, sus respectivos organismos autónomos y las restantes entidades públicas o cualquiera de ellos entre sí.
- d) Los convenios de colaboración que, con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales.

Se trata, pues, de negocios jurídicos, pero que la propia Ley de contratos excluye de su ámbito de aplicación. Según Panizo García (Régimen Jurídico de los convenios de colaboración), «los convenios pueden ser definidos como aquellos negocios jurídicos bilaterales, celebrados por un ente jurídico público con otros entes jurídico-públicos o con personas, físicas o jurídicas, sometidas a Derecho privado, regulados por Derecho administrativo, que en virtud de la presencia predominante de la idea de colaboración en la consecución de un fin común de interés público, se encuentran excluidos del régimen general que para los contratos de la Administración establece el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, sometiéndose a un régimen jurídico especial designado en la propia Ley».

Sobre esta definición de carácter general, el propio autor señala que «los realizados con personas físicas o jurídicas sometidas al derecho privado se caracterizan por el hecho de que la participación en las funciones públicas se hace a través de actividades de titularidad y contenido privados aunque, eso sí, de interés público».

Aceptada esa idea de colaboración mutua para la obtención de un fin, lo que sí es determinante es el contenido del punto 2 del citado artículo 3 de la Ley de Contratos, en el que se indica que a estos convenios no incluidos en la ley, ya que se regularán por sus normas especiales, si les serán de aplicación sus principios informadores para resolver las dudas y lagunas que pudieran plantearse.

Para terminar esta referencia, necesariamente breve, a esta figura jurídica, conviene señalar con el autor citado que: «particular consideración merece el respeto al principio de concurrencia, por cuanto, de ordinario, el objeto del convenio, ligado a la idea de colaboración, hace imposible la efectividad de dicho principio, al tratarse de actividades que sólo el conviniente puede realizar.

No obstante, a nuestro juicio, habida cuenta de la preeminencia que a dicho principio le atribuye el art. 11.1 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, la imposibilidad de acudir a procedimientos de adjudicación que garanticen la libre concurrencia, al tratarse de una excepción a la regla general, debe quedar justificada cumplidamente en el expediente».

Trasladado al campo subvencional cuanto se acaba de señalar, se ha de concluir que el convenio a firmar en cada caso concreto debería respetar las disposiciones sustantivas del TRLGP así como los principios de publicidad, concurrencia y objetividad contenidos tanto en esta norma como en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Naturalmente cuando el convenio a firmar sea con entes de los incluidos en el punto c) del art. 3.1. del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas habría que separar cuando se está en presencia de una transferencia y cuando ante una subvención propiamente dicha y ello porque si bien ambas se presupuestan en los mismos conceptos de la clasificación económica del presupuesto de gastos, en las transferencias estaríamos ante traspasos de fondos de una entidad pública a otra para que esta atendiese con estos fondos alguno de los fines públicos propios que tiene encomendados, en tanto en la subvención no se

daría esta circunstancia. En el primero de los supuestos no se aplicaría, obviamente el principio de concurrencia competitiva³⁴, en tanto que en el segundo, entiendo que habría que justificar la no aplicación de dicho principio.

En relación con los convenios citados, recordar que el art. 74.4 del TRLGP indica que los órganos de los Departamentos ministeriales y sus organismos autónomos competentes para la suscripción de convenios de colaboración o contratos-programa con otras Administraciones públicas o con entidades públicas o privadas necesitarán autorización del Consejo de Ministros cuando el gasto que de ellos se derive sea de cuantía indeterminada o haya de extenderse a ejercicios posteriores. Con carácter previo a la suscripción se tramitará el oportuno expediente de gasto, en el cual figurará el importe máximo de las obligaciones a adquirir y, en caso de gastos de carácter plurianual, la correspondiente distribución de anualidades.

La autorización del Consejo de Ministros llevará implícita la aprobación del gasto que se derive del convenio.

2.2.2. Contratos-programa

En realidad un contrato-programa no es sino un convenio como señala el propio art. 91 del TRLGP que los regula, pero un convenio con unas características precisas.

En primer lugar, uno de los firmantes es la Administración del Estado y el otro será necesariamente una sociedad mercantil estatal o una entidad pública empresarial tal como señala el art. 87.1 del propio texto legal o bien otra entidad como aña-

³⁴ El documento 4: «Transferencias y subvenciones», de los «Principios contables públicos» señala a este respecto que: «Transferencia es todo desplazamiento patrimonial que tiene por objeto una entrega dineraria o en especie entre los distintos agentes de las Administraciones Públicas, y de estos a otras entidades públicas o privadas y a particulares, así como las realizadas por estas a una Administración Pública, todas ellas sin contrapartida directa por parte de los entes beneficiarios, destinándose dichos fondos a financiar operaciones o actividades no singularizadas.

Subvención es todo desplazamiento patrimonial que tiene por objeto una entrega dineraria o en especie entre los distintos agentes de las Administraciones Públicas, y de estos a otras entidades públicas o privadas y a particulares, así como las realizadas por estas a unas Administraciones Públicas, todas ellas sin contrapartida directa por parte de los entes beneficiarios; afectada a un fin, propósito, actividad o proyecto específico; con obligación por parte del destinatario de cumplir las condiciones y requisitos que se hubieran establecido o, en caso contrario, proceder a su reintegro.

de el ya citado art. 91, que reciba subvenciones de explotación y de capital u otra aportación de naturaleza distinta con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Cuando se firme un contrato-programa, este contendrá las correspondientes cláusulas sobre las siguientes materias:

- a) Hipótesis macroeconómicas y sectoriales que sirvan de base al acuerdo.
- b) Objetivos de la política de personal, rentabilidad, productividad o reestructuración técnica de la explotación económica, así como métodos indicadores de evaluación de aquellos.
- c) Aportaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en sus distintas modalidades a que se refiere este apartado.
- d) Medios a emplear para adaptar los objetivos acordados a las variaciones habidas en el respectivo entorno económico.
- e) Efectos que han de derivarse del incumplimiento de los compromisos acordados.
- f) Control por el Ministerio de Hacienda de la ejecución del convenio y de los resultados derivados de su aplicación.

Importante resulta destacar que los citados contratos-programa, aparte de respetar la normativa comunitaria sobre ayudas y subvenciones, han de respetar los principios de publicidad, concurrencia y objetividad y las normas del TRLGP sobre subvenciones. Sólo en la medida en que tales ayudas figuran establecidas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, cabe concluir que, en lo que a la concesión se refiere, están exceptuadas de dicho cumplimiento. De los controles de aplicación de la subvención a los fines para los que ha sido concedida no están, obviamente, excluidos, pero ese es un tema que queda fuera de la presente mesa que se plantea los controles sobre la decisión de concesión de subvenciones.

3. La función específica de control en las decisiones de concesión

Cuando se habla de control en áreas de gasto público parecería que se está haciendo referencia a la tarea de los órganos específicos encargados de esta función

y de manera especial a la Intervención General de la Administración del Estado y al Tribunal de Cuentas.

Cuando se plantea, sin embargo, un tema, como se ha hecho en la mesa que nos ha reunido en la tarde de hoy, bajo el lema: «Control de la concesión de las subvenciones: control de la decisión», se trata, al menos en mi opinión, de hacer un planteamiento más general y abierto, en el que la referencia al control de la decisión sobre la concesión de las subvenciones, incluye de una manera especial al propio órgano de gestión que ha de concederlas. Esta forma de entender la cuestión explica la referencia permanente al procedimiento para la concesión de las subvenciones, pues ciertamente el escrupuloso respeto a ese procedimiento supone la mejor forma de hacer realidad en el gasto subvencional el cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia y la mejor forma de asegurar que la decisión de concesión es acertada y objetiva.

Así pues, el control de la decisión de concesión de la subvención corresponde también a la actuación del órgano gestor en la medida en que publica unas bases que regulan la línea subvencionadora, que recibe unas solicitudes concretas, que se informa sobre ellas, que las valora adecuadamente y que para terminar resuelve conceder o denegar una ayuda, sobre todo se entiende tal control como auténtico autocontrol y ello tanto hacia dentro de la propia Administración, como de cara a mostrar al ciudadano un actuar recto en tan delicada materia.

Pero también es cierto que el control sobre la corrección en la decisión de concesión de subvenciones, y no sólo sobre el pago y destino al fin previsto de los fondos obtenidos, corresponde a los órganos a los que antes me refería.

El avance producido en materia de gasto subvencional en los últimos años es enorme, pero queda aún mucha tarea por realizar; ahora bien, si es cierto que en el campo legal se echa en falta la existencia de una ley de subvenciones y de un desarrollo adecuado de la misma, que de cumplida respuesta a todos los problemas que el gasto subvencional plantea, no lo es menos, que incluso la escasa legislación vigente no siempre se cumple en su totalidad.

Verificar y exigir el respeto al procedimiento existente para la concesión de las subvenciones por parte de los órganos gestores, es la tarea específica de los órganos de control. Tarea que debe extenderse al cumplimiento escrupuloso de todos los requisitos y actos que son garantía de bien hacer para la Administración y el particular, sin desconocer, por supuesto, la libertad de actuación en las decisiones que son discrecionales.

Ilma. Sra. D.ª M.ª Luisa Bárcenas Gutiérrez
Subdirectora General de Financiación de las PYME

Estoy aquí para presentarles el lado, no se si llamarlo práctico, pero desde luego el punto de vista del gestor, un poco el sufridor de los controles que practicáis todos vosotros.

La Dirección General de Política de la PYME, que es una Dirección que tiene un carácter horizontal, ha puesto en marcha un programa, que es el plan de consolidación y competitividad de las PYME, plan PYME que tiene un período de desarrollo del 2000 al 2006, y está ligado con el Programa Operativo de Mejora de la Competitividad y del Tejido Productivo.

Somos gestor, por una parte de cara a Bruselas en lo que son los Fondos FEDER que tienen ligados con el Programa Operativo a nuestro Plan PYME y por otro lado, también somos controlador de los Fondos que se transfieren desde la Administración Central a las Comunidades Autónomas. Hablaba antes del carácter horizontal de la Dirección General, en esa misma línea es lo que nos animó a que el Plan PYME llegara con esta característica de horizontalidad a todas las empresas de todo el territorio, con lo cual siempre hemos trabajado en estrecho contacto con las Comunidades Autónomas, para exponer y consensuar con ellas todo lo que era la filosofía y los objetivos del Plan que queríamos conseguir.

El Plan se estructura básicamente en dos grandes líneas: por un lado, es la promoción de la Sociedad de la Información y, por el otro, es tratar de llevar a las empresas innovación en las técnicas de gestión habituales que deben de incorporar en sus procedimientos. Dado que no somos un gestor directo porque tenemos los fondos territorializados, nos apoyamos básicamente en tres instrumentos: Conferencia Sectorial, como el máximo órgano para ratificar y llevar adelante el programa; la Mesa de Directores, que es un poco el instrumento de consenso donde se ven absolutamente todos los temas, desde criterios de tipología de proyectos, los fondos anuales, repartos de estos fondos en base a una serie de porcentajes, con unos indicadores, cuestiones que se consensuan en la Mesa de Directores y se elevan a la Conferencia Sectorial para su ratificación y puesta en práctica; y las Comisiones Mixtas.

Las Comisiones Mixtas, por un lado, tienen unos grupos de trabajo con los Técnicos, para tratar de ver si los proyectos son los más adecuados, se analizan los baremos que cada Comunidad Autónoma está aplicando, ver si nos parecen correctos y una vez que se han visto estos proyectos, se llevan a la Comisión Mixta para su ratificación y posterior resolución y gestión ya directa por parte de cada una de las Comunidades Autónomas.

En cuanto al control, se ven los proyectos en la Comisión Mixta, pero lo que sí tenemos es un sistema informático, hemos preparado una Base de Datos, en la que se incluye toda la información que viene de las Comunidades Autónomas para que sea compatible y compartible por las Comunidades Autónomas, para que mediante la transferencia de ficheros, en todo momento podamos tener la información que nos piden, por un lado la Comisión a través de FEDER y, por otro lado, la propia IGAE, para el control no solamente de las subvenciones que puedan estar ligadas a Fondos FEDER por el Programa Operativo, sino del resto de subvenciones que se otorgan fuera de la zona objetivo-uno.

La idea final sería que de toda esta comunicación, como antes comentaba uno de mis compañeros de mesa, es que las subvenciones se pudieran gestionar realmente por vía telemática completa. Nosotros desde la Dirección General, lo que pretendemos es poner a disposición de las Comunidades Autónomas, todas aquellas herramientas que vamos desarrollando para poder ir en la misma línea y que luego la explotación de los resultados pueda ser útil para todos.

Ilmo. Sr. D. Antonio Panizo García
Abogado del Estado Jefe de la Asesoría Jurídica
de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos

Mi intervención se ceñirá a fijar las líneas maestras del marco jurídico en que se desenvuelve el otorgamiento de las subvenciones en nuestro ordenamiento, haciendo hincapié en el Convenio de Colaboración, y en el contrato programa como modalidad de aquél, como instrumento de presente y hacia futuro de la ordenación de la relación jurídico subvencional, al tiempo que examinaré la doctrina del Tribunal Constitucional en cuanto a la utilización de dicho instrumento en el ámbito de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

1. Introducción

Antes de entrar en el contenido estricto de mi intervención estimo aconsejable examinar el momento histórico en que nos encontramos para apreciar la evolución del sistema normativo en lo que atañe a las subvenciones.

España en apenas veintiséis años, ha dejado de ser un Estado autoritario unitario y centralizado, aislado en Europa, para convertirse en un Estado democrático, compuesto y descentralizado, integrado en una organización supranacional, la Unión Europea, con vocación federal o confederal.

Como consecuencia de ello se ha pasado de la existencia de dos Administraciones mayores, la del Estado y la de las Corporaciones Locales, ordenadas de acuerdo al principio de jerarquía, a una pluralidad de Administraciones territoriales, la del Estado, la de las Comunidades Autónomas y las de las Entidades Locales, ordenadas de acuerdo al principio de autonomía.

Dentro de la Administración del Estado, se ha pasado de una organización administrativa centrada en la Administración directa, con una limitada presencia de entidades autónomas, a otra con crecida presencia de la Administración instrumental.

Al tiempo del cambio producido en nuestro país, en el conjunto de Europa occidental se ha pasado de un Estado fuertemente intervencionista en la actividad económica a un Estado reticente a dicha intervención y a una creciente desregulación de la actividad económica.

Todo ello ha tenido su reflejo en la conformación actual de la subvención pública como institución jurídica, y en los instrumentos de su otorgamiento.

Así, la subvención pública es un importante instrumento de financiación a través del cual se estructuran tanto las relaciones entre las Instituciones Comunitarias y los Estados miembros, como, dentro de nuestro país, las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Por otra parte, la pluralidad de entes administrativos instrumentales, determina que el instituto subvencional sea a menudo el instrumento de financiación de dichas entidades por la Administración matriz.

En fin, el Estado al intervenir cada vez más en la actividad utilizando técnicas de fomento, emplea las subvenciones a actividades privadas como instrumento financiero a través del cual se hacen efectivas las políticas sectoriales.

En conclusión, al producirse las relaciones entre las distintas entidades públicas y privadas a la que nos hemos referido, en situación de igualdad y no de imperio, ha de acudir a los Convenios de Colaboración como instrumento de otorgamiento antes que al tradicional acto administrativo.

2. Instrumentos jurídicos para el otorgamiento de subvenciones

El otorgamiento de subvenciones por las Administraciones Públicas se produce por uno de los siguientes instrumentos jurídicos: un acto administrativo, unilateral por su propia naturaleza, o un negocio jurídico bilateral, ya sea un Convenio de Colaboración o un contrato-programa

Los artículos 81 y 82 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre (en adelante LGP), se refieren esencialmente al supuesto ordinario del acto administrativo,

hasta el punto de que en el apartado 8 del artículo 81 se alude a la «modificación de la resolución de concesión» en caso de alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención.

Esto no obstante, el apartado 5, letra d) del artículo 81 de la LGP recoge expresamente en su último inciso la exigencia de la técnica subvencional «cuando la distribución y entrega de los mencionados fondos públicos a los beneficiarios se efectuó a través de las Comunidades autónomas se suscribirá con éstas los correspondientes Convenios donde se fijen los requisitos para la distribución y entrega de los fondos citados».

Además, el otorgamiento de subvenciones mediante negocio jurídico, convenio o contrato programa, que por ello se denominan «subvenciones paccionadas», aparece reconocido en el artículo 74.4 de la LGP, al regular la autorización del Consejo de Ministros en el caso en que la cuantía sea indeterminada o haya de extenderse a ejercicios posteriores; en el artículo 91 de la LGP, en relación con contratos programa —Convenios con el Estado que dan lugar a regímenes especiales, celebrados con sociedades mercantiles estatales, entidades públicas empresariales o con otras que reciban subvenciones de explotación y de capital u otra aportación de naturaleza distinta con cargo a los Presupuestos Generales del Estado—; y en el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la concesión de las Subvenciones Públicas, aprobado por Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, cuyo artículo 2.2 prevé el régimen aplicable a las subvenciones previstas en Convenios celebrados con Entidades de Derecho Público o Sociedades estatales:

- «2. Las ayudas y subvenciones previstas en Convenios celebrados con Entidades de Derecho Público o Sociedades estatales se concederán de acuerdo con lo establecido en aquellos y, en defecto de normativa específica, por las disposiciones del presente Reglamento.»

A su vez, el artículo 7 del Real Decreto 2225/1993, prevé la finalización convencional de un procedimiento para el otorgamiento de una subvención, si bien éste no es un caso de verdadera «subvención paccionada», sino que el acuerdo o Convenio únicamente instrumenta los términos de la subvención, pero el otorgamiento de ésta tiene lugar por decisión administrativa unilateral, por un acto administrativo «sensu» estricto.

Por último, la posibilidad de «subvenciones paccionadas» aparece expresamente recogida en la Regla 84 de la Instrucción de Operatoria Contable de Ejecución del Gasto Público, aprobada por Orden Ministerial de 1 de febrero de 1996, cuya rúbrica, «Tramitación de las Subvenciones Paccionadas», es suficientemente explícita, pero que, además, en el punto 1 establece una definición de las mismas, señalando:

- «1. Son las que se derivan de la formalización de contratos-programa, Convenios de Colaboración y otros pactos entre la Administración General del Estado y otras entidades.»

3. Los instrumentos jurídicos de otorgamiento de las subvenciones públicas desde la perspectiva de la doctrina constitucional

El Tribunal Constitucional ha ido formulando una doctrina consolidada sobre el poder de gastar del Estado y su incidencia en las competencias exclusivas que las Comunidades Autónomas han asumido en relación con determinadas materias, en lo que a las subvenciones se refiere y que, resumida en el fundamento jurídico quinto de la Sentencia del Tribunal en Pleno núm. 13/1992, de 6 de febrero, es la siguiente:

- 1.º No existe una «competencia subvencional diferenciada» resultante de la potestad financiera del Estado. La subvención no es un concepto que delimite competencias (SSTC 39/1982 y 179/1985), ni el solo hecho de financiar puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la actividad de financiación (SSTC 39/1982, 144/1985, 179/1985 y 146/1986), al no ser la facultad de gasto público en manos del Estado «título competencial autónomo» (SSTC 179/1985, 145/1989) que «puede desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden a las Comunidades Autónomas según la Constitución y los Estatutos de Autonomía» (STC 95/1986).
- 2.º «Antes al contrario, el ejercicio de competencias estatales, anejo al gasto o a la subvención, sólo se justifica en los casos en que, por razón de la mate-

ria sobre la que opera dicho gasto o subvención, la Constitución o, en su caso, los Estatutos de Autonomía hayan reservado al Estado la titularidad de tales competencias sobre la materia subvencionada» (STC 95/1986 y 96/1990, f.j. 15.º). De modo que «la sola decisión de contribuir a la financiación no autoriza al Estado para invadir competencias ajenas —que lo siguen siendo a pesar de la financiación—, sino que, aún si estima que lo requiere el interés general, deberá desenvolver su actividad al amparo de una autorización constitucional y respetando en todo caso las competencias que la Constitución (que se entiende que también ha valorado el interés general) ha reservado a otros entes territoriales» (SSTC 146/1986 y 75/1989).

- 3.º En consecuencia, esto significa que la persecución del interés general que representa el Estado «se ha de materializar a través de, no a pesar de» los sistemas de reparto de competencias articulado en la Constitución» (STC 146/1986), excluyéndose así que el ámbito de competencias pueda ser extendido por meras consideraciones finalísticas (STC 75/1989).

Por tanto, la legitimidad constitucional del régimen normativo y de gestión de las subvenciones fijado por el Estado depende de las competencias genéricas o específicas que el Estado posea en la materia de que se trate, competencias que, necesariamente, serán concurrentes con la que ostente la Comunidad Autónoma a la que se transfiera la subvención (SSTC 201/1988, f.j. 2.º, y 188/1989, f.j. 3.º). Pues «si se admitiera una competencia general e indeterminada de fomento de las actividades productivas por parte del Estado se produciría, junto a la indicada alteración del sistema competencial, una distorsión permanente del sistema ordinario de financiación autonómica» (STC 152/1988, f.j. 3.º).

- 4.º De ello se deriva que «el Estado no puede condicionar las subvenciones o determinar su finalidad más allá de donde alcancen sus competencias de planificación y coordinación, la cual resultará excedida, con la consiguiente invasión competencial, si la especificación del destino de las subvenciones se realiza en tal grado de concreción y detalle que, no siendo imprescindible para asegurar el objetivo de la planificación, se prive a la Comunidad Autónoma de todo margen para desarrollar, en el sector subvencionado, una política propia, orientada a la satisfacción de sus intereses peculiares, dentro de las orientaciones de programación y coordinación

que el Estado disponga para el sector como componente del sistema económico general» (SSTC 201/1988 y 96/1990, f.j. 15.º).

- 5.º En relación con la gestión de las subvenciones estatales el Tribunal se ha cuestionado «si tiene sentido y es eficaz un sistema de subvenciones centralizadas en un sector económico que ha sido descentralizado y atribuido a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas» (SSTC 95/1986, f.j. 5.º, y 152/1988, f.j. 5.º). Concluyéndose, a este respecto, que la gestión por el Estado, directa y centralizada, de las medidas de fomento con cargo a fondos estatales sólo es constitucionalmente admisible «si resulta imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas de fomento dentro de la ordenación básica del sector, y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute de las mismas por parte de sus destinatarios potenciales en todo el territorio nacional, siendo al mismo tiempo un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos o de los créditos que hayan de destinarse al sector» (SSTC 95/1986, 152/1988 y 201/1988).

En otro caso —esto es, si no concurre alguna de las citadas circunstancias— la regla general es la gestión autonómica o descentralizada de las subvenciones de acuerdo con la normativa estatal básica, debiendo transferirse a las Comunidades Autónomas los recursos estatales destinados a la financiación de las actividades que se fomentan bien sea mediante la fijación de criterios objetivos de reparto o mediante Convenios ajustados a los principios constitucionales (SSTC 95/1986, 152/1988, 201/1988, 75/1989 y 188/1989).

- 6.º Se añade que «las subvenciones concedidas para la realización de los programas que figuran en los presupuestos de gastos de los distintos Ministerios deben, pues, considerarse transferencias presupuestarias que dotan, en régimen descentralizado, los presupuestos de las Comunidades Autónomas y sin que su afectación a programas específicos pueda utilizarse para privarlas de la gestión que les corresponde» (SSTC 201/1988 y 96/1990, f.j. 14.º).

De modo que «el Estado al dictar la normativa general de cada tipo de subvención no podrá exceder de los títulos competenciales que amparen su intervención y habrá de respetar las competencias que sobre la materia sub-

vencionada titulan las Comunidades Autónomas, las cuales determinan, en última instancia, conforme a la normativa general, la medida y alcance de la gestión de la subvención por la Comunidad Autónoma.» (STC 96/1990, f.j. 15.º).

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado en el fundamento jurídico sexto de la tantas veces citada Sentencia 13/1992, que:

«Dentro de las subvenciones, y en lo que respecta a las cuestiones aquí planteadas, conviene distinguir, por una parte, aquéllas que responden a una finalidad o acción de fomento y, por otra, las llamadas «subvenciones-dotación» frecuentemente incluidas en los Presupuestos Generales del Estado y que, si bien formalmente caracterizadas como subvenciones, en realidad encubren meras dotaciones presupuestarias destinadas a cubrir las necesidades de financiación de un determinado ente o servicio público y que sólo impropia o en una acepción muy genérica pueden asimilarse a las subvenciones en sentido estricto, constituyendo en realidad transferencias presupuestarias para asegurar la suficiencia financiera del ente público receptor (como es el caso de las subvenciones a las Entidades Locales destinadas a asegurar su equilibrio financiero), o sencillamente, una forma de financiación del mismo.»

Doctrina reiterada en Sentencia 331/1993, fundamento jurídico segundo.

La diferencia entre subvenciones de fomento, las verdaderas subvenciones, que responden a su caracterización como donaciones modales, y las subvenciones dotación, las cuales tienen un carácter incondicionado, no finalista, tiene incidencia en su régimen jurídico toda vez que dado el carácter no finalista de las subvenciones dotación, no les resultan de aplicación las especificaciones exigidas para las subvenciones de fomento.

Así, señala el Supremo intérprete de la Constitución en el f.j. 6.º de la STC 13/1992 que «no cabe negar la competencia del Estado para otorgar a los entes públicos territoriales subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado destinadas a cubrir su déficit real y asegurar el equilibrio financiero de las haciendas territoriales, competencia que encuentra su título más apropiado —como ya se dijo en la STC 179/1985, f.j. 1.º— en el de «Hacienda General» del art. 149.1.14 CE, (...). Y es indudable, como también se dijo en la citada sentencia, que «una medida de este género ha de incluir necesariamente todos los preceptos que se conside-

ren necesarios para alcanzar el fin previsto, respecto del cual tienen un carácter puramente instrumental».

Pero cuando se trata de «subvenciones-dotación» que se refieran a servicios públicos transferidos a las Comunidades Autónomas o formen parte del coste ordinario de los mismos, corresponden como un recurso propio a las Comunidades Autónomas debiendo transferirse globalmente por el Estado para ser integrados en los Presupuestos de la Hacienda autonómica, sin otros condicionamientos que el genérico estrictamente indispensable para asegurar el destino de la subvención afectándolo a la finalidad prevista en los Presupuestos Generales del Estado».

La doctrina constitucional se ha ocupado también de los instrumentos jurídicos de otorgamiento de subvenciones en los supuestos de concurrencia competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, señalando que en tales casos la acción administrativa subvencional o de fomento debe articularse mediante técnicas de cooperación y colaboración consustanciales a la estructura compuesta del Estado de las Autonomías como pueden ser, entre otras, los Convenios de Colaboración, si bien entendiendo que mediante la utilización de los mismos no puede el Estado convertir en compartida una competencia que sea en realidad exclusiva de las Comunidades Autónomas (SSTC 18/1982, f.j. 14.º, 201/1988, f.j. 2.º, 152/1988, f.j. 5.º).

La doctrina constitucional comentada hace referencia al contenido material de la subvención, a la finalidad a la que se dirige, y trata de evitar que el Estado, sobre la base de la previsión presupuestaria, pretenda recuperar o amplíe su competencia sobre determinadas materias de titularidad autonómica, atribuyéndose la facultad de condicionar las subvenciones o determinar su finalidad, por consideraciones finalistas ligadas a su potestad de gastos.

A nuestro juicio, tal limitación no impide al Estado regular con carácter básico, con independencia de cual sea la materia a la que se refiere la subvención o ayuda, y la procedencia, estatal, autonómica o local, de los recursos con los que se financia, los elementos del régimen jurídico de las subvenciones, que tienen un carácter meramente adjetivo o formal, sin vulnerar las competencias de las Comunidades Autónomas, que puedan corresponderle en la materia a la que afecte la subvención, y de gestión sobre las subvenciones.

Tal posibilidad de regulación del régimen jurídico de las subvenciones, encuentra su amparo en las competencias que el artículo 149.1.18.^a de la Constitución Española, atribuye al Estado para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común, siempre que tal regulación respete la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas y su autonomía financiera.

En efecto, en virtud de la competencia de regulación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, el Estado puede establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones Públicas (por todas STC 50/1999).

La aplicación de dicho título competencial, el establecido en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución, al ámbito del régimen de las Haciendas territoriales, resulta adverbada por el fundamento jurídico 24 de la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, recaída en recursos previos de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, en el que el Tribunal declaró expresamente constitucional el artículo 19, apartado 1 (hoy artículo 13.1 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico), por el que se declara de aplicación a las Comunidades Autónomas al amparo del artículo 149.1.18.^a de la Constitución las reglas sobre contabilidad y control económico y financiero aplicables a la Administración del Estado.

Es por ello que el legislador estatal puede regular de forma específica la forma y características que deben revestir los Convenios de Colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas a través de los cuales se haga efectiva la articulación de subvenciones otorgadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y que incidan en un ámbito competencial concurrente con el de las Comunidades Autónomas.

Por lo demás, ésta regulación ya se encuentra recogida con carácter genérico para todos los Convenios de Colaboración que se celebren en el Estado y las Comunidades Autónomas, en los artículos 6 y 8 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 47/1999, de 13 de enero (en adelante LRJ-PAC), así como en la letra c) del apartado 1 del artículo 3 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (en adelante LCAP).

4. Régimen jurídico de los Convenios de Colaboración en materia subvencional

En octubre de 1995 publiqué en la revista *La Ley* un artículo en el que recogía el régimen jurídico de los Convenios de Colaboración; en él señalaba que los Convenios, hoy regulados en las letras c) y d) del apartado 1 del artículo 3 de la LCAP, son figuras que aparecen como negocios jurídicos diferenciados, encuadrables en la categoría genérica de los contratos de derecho público, pero excluidos del ámbito de aplicación de la LCAP.

Como allí señalaba, la figura de los Convenios de Colaboración —nacida en los albores del estado intervencionista en el seno de la escuela del servicio público, o escuela de Burdeos, en los derechos francés y belga— pertenece a una misma especie negocial que se hace preciso distinguir de los contratos recogidos por el LCAP, de cuya regulación la propia Ley les excluye.

Partiendo del origen histórico de la figura, señalaba que los Convenios participan con los contratos de un mismo género, los negocios jurídicos bilaterales, y su característica distintiva radica en que, frente al modelo clásico del contrato, en el que se da un antagonismo patrimonial en las prestaciones, los Convenios responden a la idea de colaboración en un fin común.

La presencia del interés público, del interés general, en ese fin común que determina la idea de colaboración y la presencia de uno o varios entes jurídico-públicos como parte en el negocio, hace que tales Convenios de Colaboración al igual que los contratos administrativos formen parte de la categoría amplia de los contratos de derecho público, hallándose sometidos a derecho administrativo.

Así establecíamos un marco de similitudes y diferencias entre unos y otros:

- Ambos se asemejan en la existencia de una concurrencia de voluntades ajenas a la imposición de un acto administrativo. Comparten el dirigirse a satisfacer una finalidad pública, participan del interés general al que sirve la Administración.
- Difieren, en primer lugar, en cuanto al objeto, que en el contrato es un intercambio de prestaciones patrimoniales, servicios o cosa por precio, y en los Convenios, en los que de acuerdo al fin de cooperación que les es propio, contrapone una obligación de comportamiento, actividad o conducta, no a

un precio cierto —al no haber causa solvendi— sino a una compensación o concurso financiero público, que puede materializarse en la aplicación de exenciones o bonificaciones tributarias, subvenciones, préstamos con interés inferior al del mercado, etc...

- Otra diferencia estriba en que mientras que el contrato es una fórmula de reclutar colaboradores o cooperadores para una actividad administrativa, el Convenio es una forma de realización de una función pública que es común y compartida por los convinentes, desde su ámbito de competencias —si ambos son entes públicos—, o mediante la realización de una actividad que forma parte de la del particular conviniente pero en cuyo cumplimiento concurre una razón de interés público.

En suma definíamos los Convenios como negocios jurídicos bilaterales, celebrados entre entes públicos o entre entes públicos y personas físicas o jurídicas de derecho privado, regulados por derecho administrativo, que en virtud de la presencia predominante de la idea de colaboración en la consecución de un fin común de interés público, se encuentra excluido del régimen general que se establece para los contratos de Administración en la LCAP.

En suma, el Convenio de Colaboración es el negocio jurídico público a través del cual ha de articularse en su caso el otorgamiento de las subvenciones.

En cuanto al régimen jurídico de los Convenios reguladores de las subvenciones, éste viene determinado, con carácter general, por lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 3 de la LCAP que establece que los Convenios se registrarán por sus normas especiales, aplicándoseles los principios de la Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran plantearseles, su incardinación en la LCAP también implica la sujeción al régimen de recurso previsto en la ley así como la competencia de los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo para conocer de los mismos.

Son además de aplicación las normas que respecto a las obligaciones de los beneficiarios y medidas de control se establecen en los artículos 81 y 82 de la LGP, y lo establecido en el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la concesión de las Subvenciones Públicas, aprobado por Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, cuyo artículo 2.2 prevé su aplicación, en defecto de normativa específica, a las subvenciones previstas en Convenios celebrados con Entidades de Derecho Público o Sociedades estatales.

Tratándose de Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas, es de aplicación lo dispuesto en los artículos 5.5, 6 y 8 de la LRJ-PAC, en la redacción dada a los mismos por la Ley 4/1999, de 13 de enero, sin perjuicio de que en defecto de la regulación peculiar de la LRJ-PAC, les resulte plenamente de aplicación lo fijado por el apartado 2 del artículo 3 de la LCAP. Asimismo les son de aplicación las normas que respecto a las obligaciones de los beneficiarios y medidas de control establecen los artículos 81 y 82 de la LGP con las necesarias salvedades derivadas del respeto a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas para realizar las actuaciones de comprobación de la gestión de dichos fondos y las de control financiero, que expresamente salva el párrafo segundo de la letra d) del artículo 81 de la LCAP. En todo caso los Convenios celebrados con CCAA deben fijar los requisitos para la distribución y entrega de los fondos públicos subvencionales.

En fin, si se está en presencia de contratos programas, a dicho cuadro normativo ha de añadirse el que específicamente se recoge en el artículo 91.1 de la LGP.

Por último, hemos de hacer una especial referencia al juego de los principios de la LCAP, singularmente el de concurrencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.1 de la LCAP, que consagra los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación, y lo dispuesto en el artículo 3.2, aquéllos son aplicables a los Convenios de Colaboración.

Ahora bien, la materia de los Convenios y las características de los coninentes hacen que buena parte de los Convenios de Colaboración hayan de excepcionarse del principio de concurrencia.

En efecto, tratándose de Convenios entre Administraciones territoriales, donde la materia viene determinada por el ámbito de competencias propio de cada entidad territorial, el juego del principio de concurrencia queda excluido.

Lo es en menor medida en lo que se refiere a los entes administrativos institucionales, donde los límites competenciales no quedan tan claramente definidos.

Tratándose de Convenios con entidades de derecho privado el principio general ha de ser siempre el de la exigencia de concurrencia, que sólo en forma excepcional y debidamente justificada puede exceptuarse.

2

**Control de la aplicación
de subvenciones:
Control de la ejecución**

Ilmo. Sr. D. José M.ª Portabella i D'Alós
Interventor General de la Generalitat de Catalunya

Las subvenciones constituyen, desde el punto de vista del control, el área de gastos probablemente más polémica. Por varios motivos, por su importancia cuantitativa, por la enorme variedad y tipología de las subvenciones, por la normativa frecuentemente compleja y farragosa y porque a menudo se utilizan subvenciones para otras finalidades como son las de financiar determinadas instituciones o actividades, disfrazando con una subvención finalista lo que es una subvención incondicionada, y por la instauración, en los últimos años, de la llamada «cultura de la subvención», que hace que algunos agentes se crean con derecho a ser financiados por la administración, sin necesidad de aportar a cambio lo que sobre el papel se les exige en la concesión.

Sin duda, los mayores conflictos aparecen en el momento de controlar la ejecución de la actividad subvencionada. Es decir, de comprobar si el beneficiario ha destinado la subvención a la actividad para la que se le concedió.

Muchas veces los problemas que se detectan en el control de la ejecución se podrían haber evitado en la concesión. Con frecuencia las bases de la convocatoria no están claras, ofrecen distintas interpretaciones e incluso, en alguna ocasión, el gestor hace unas bases tan rígidas que luego él mismo pretende incumplir. Por ello, un buen control en la concesión nos ahorrará muchos problemas en la ejecución.

En los últimos años, la importancia de los fondos europeos ha influido notablemente en el control de las subvenciones. Podemos decir que por un lado de forma positiva y por otro de forma negativa. Positiva, porque la Unión Europea exige efectuar controles y en especial, controles sobre beneficiarios y controles sobre el gestor que vienen a ser casi auditorías operativas sobre el gestor. Por ejemplo, los informes de final de período operativo que exige el reglamento 2064 o el informe de auditoría sobre el organismo pagador del FEOGA. Negativamente, porque a veces los gestores reparten los fondos que «vienen de Europa» con menor cuidado

que los fondos propios, lo cual ha propiciado algunos problemas que han tenido incluso amplia difusión en los medios de comunicación.

El control de la aplicación puede efectuarse en dos momentos.

- Antes del pago, comprobando que la actividad ha sido ya efectuada.
- Después del pago, comprobando el destino de la subvención cobrada por el beneficiario.

También obviamente puede y debe controlarse al gestor, ya que entiendo que es el gestor quien, en primera instancia, es el que debe preocuparse de que las subvenciones que concede se usen correctamente. Sobre este tema insistiré más adelante, ya que me parece muy importante.

La regla general es la de que debe comprobarse antes del pago que la actividad ha sido efectuada. Pero esta regla tiene gran cantidad de excepciones y, por supuesto, que este control es absolutamente insuficiente y debe completarse con controles a posteriori sobre los beneficiarios.

En primer lugar, frecuentemente se pagan anticipos, cuando no se anticipa totalmente la subvención, con lo cual no puede comprobarse previamente la ejecución de la actividad subvencionada, simplemente porque no se ha hecho.

En segundo lugar, numerosas líneas de subvenciones, especialmente en materia agrícola, tienen cantidad de perceptores de cantidades pequeñas, lo cual obliga forzosamente a efectuar muestreos. Algunas subvenciones financiadas con fondos europeos tienen unos plazos de pago muy cortos y es materialmente imposible efectuar comprobaciones previas que garanticen mínimamente un control adecuado, por lo que se debe acudir a una fiscalización limitada y por muestreo.

Tiene por tanto, a mi entender, una importancia fundamental la comprobación a posteriori sobre beneficiarios. Aunque también lógicamente es por muestreo, podemos con tiempo seleccionar la muestra adecuadamente, completando los controles que se hayan hecho previamente. Por otra parte, el control previo no deja de ser en la gran mayoría de los casos un control formal «sobre papeles» y en más de una ocasión nos llevamos una sorpresa al visitar al beneficiario y hacer un control material del uso de una subvención que había pasado sin problemas el control previo.

Los resultados de los controles a posteriori, comparados con los del control previo, nos dan una idea de la fiabilidad de éstos y de la bondad de la documentación que se examina en los previos.

En la ejecución de los controles de la aplicación de las subvenciones, en primer lugar es importante determinar una muestra representativa lo más amplia posible en función de los medios de que se disponga. Éste, a menudo, es el gran problema, la falta de medios. Con frecuencia, los gestores entienden que los medios son un problema exclusivo de la Intervención. No obstante, hay que intentar convencerles de que el control favorece una mejora de la gestión y, en determinados casos, puede solicitarse a los gestores que aporten medios. Pero siempre en el bien entendido que el control lo debe dirigir la Intervención. Una fórmula que nosotros utilizamos con el Fondo Social Europeo, es que el Departamento de Trabajo paga empresas de auditoría que efectúan controles bajo la dirección de la Intervención. El informe final lo firma siempre un Interventor.

Respecto a la ejecución de estos controles deben utilizarse las técnicas de auditoría comúnmente aceptadas y respecto a las verificaciones concretas dependerá en cada caso del tipo de actividad subvencionada.

Con relación a la posibilidad de utilizar auditores externos, en algunas áreas, especialmente en las financiadas con fondos europeos, ha aumentado tanto la necesidad de efectuar controles sobre el beneficiario que es prácticamente imposible hacerlos todos con personal propio. Por otra parte, el tipo de comprobaciones que deben efectuarse, en la mayoría de los casos, las puede hacer cualquier auditor de reconocida solvencia. Ahora bien, entiendo que el auditor debe trabajar siempre bajo la dirección de la Intervención. Puede hacer todas las verificaciones y todo el trabajo de campo, puede hacer actas de constancia de hechos. Pero el informe final, las conclusiones y las recomendaciones, las debe hacer la Intervención. También entiendo que aquellos controles especialmente delicados o conflictivos es mejor hacerlos con personal propio.

Las conclusiones y recomendaciones no deben limitarse a decir si la subvención se ha destinado o no a su finalidad y, por tanto, si procede o no revocación y reintegro. Deben, asimismo, recomendar todas aquellas medidas que tiendan a mejorar la gestión y el buen uso de los fondos públicos. Con frecuencia se advierten deficiencias en los procedimientos, no imputables al beneficiario y que no dan lugar a

revocación pero que deben dar lugar a recomendaciones dirigidas al órgano gestor para que las corrija.

Al margen de los controles sobre el beneficiario es conveniente efectuar controles de sistemas y procedimientos al gestor. Como consecuencia de la información que se obtiene de todos estos controles pueden hacerse informes (como los exigidos por el Reglamento 2064) que comprendan todo un período o un área determinada, ya que a través del conjunto de todos estos controles se puede obtener una visión global muy acertada de cómo se están gestionando estas subvenciones.

Ilmo. Sr. D. Jesús del Barco Fernández-Molina
A.N. Jefe de División de Auditoría Operativa y Control financiero
de Subvenciones Nacionales. IGAE

La exposición pretende analizar el significado y contenido del control de la aplicación de las subvenciones desde una experiencia práctica: el control financiero que se desarrolla desde la Oficina Nacional de Auditoría sobre los beneficiarios de subvenciones nacionales.

Desde esta óptica, se realiza una breve descripción del objeto, alcance, ámbito de actuación y de los resultados derivados de su aplicación. Finalmente se introducen algunos elementos de reflexión en relación con la conveniencia de instrumentar mejoras en la normativa reguladora con el objeto de propiciar una mayor eficacia de esta modalidad de control como elemento de disuasión al fraude y como elemento de mejora de los procesos de gestión.

Una parte importante de la actividad financiera del Sector Público se canaliza a través de subvenciones y ayudas a favor de personas y entidades públicas o privadas, con el objeto de dar respuesta, a través de medidas de apoyo financiero, a las demandas sociales y económicas que plantea el Estado del Bienestar.

Desde una perspectiva administrativa, las subvenciones y ayudas públicas constituyen una técnica de fomento de determinados comportamientos considerados de interés general. Desde la perspectiva financiera, las subvenciones y ayudas públicas constituyen una modalidad importante de gasto público y, por tanto, deben ajustarse a las directrices de la política presupuestaria.

En la actualidad, su regulación se encuentra en los artículos 81 y 82 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria.

De acuerdo con este texto legal, la subvención se define como un acto de disposición gratuita de fondos públicos realizada por el Estado o sus Organismos

autónomos a favor de personas o Entidades públicas o privadas, para fomentar una actividad de utilidad o interés social o para promover la consecución de un fin público.

Cualquiera que sea la postura que adoptemos acerca de la naturaleza jurídica de las subvenciones, tanto si se considera como acto administrativo unilateral necesitado de aceptación como si se trata de una donación modal «ob causam futurum», subyace siempre el sustrato o la sustancia contractual, que exige cierto comportamiento tanto por parte del beneficiario de la subvención como de la Administración que subvenciona. (*SSTS de 22 de septiembre de 1995, de 2 de octubre de 1992, de 9 de junio de 1988*).

El beneficiario de la subvención debe cumplir las condiciones que impone con carácter general el artículo 81.4 del TRLGP³⁵.

Por parte de la Administración pesa la obligación de controlar, por exigencias del interés público, que aquellas condiciones sean debidamente cumplidas por la entidad subvencionada.

La normativa financiera y la que regula más específicamente las subvenciones públicas, en la medida que constituyen una modalidad de gasto público, está imbuida de la idea de control como elemento interno de conformación de las decisiones públicas de fomento y como elemento de disuasión al fraude en todos aquellos que manejan estos fondos públicos.

³⁵ De acuerdo con el mencionado artículo, son obligaciones del beneficiario:

- Realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de la subvención.
- Acreditar ante la Entidad concedente o, en su caso, ante la entidad colaboradora o las Comunidades Autónomas, la realización de la actividad o la adopción del comportamiento, así como el cumplimiento de los requisitos y condiciones que determinen la concesión o disfrute de la ayuda.
- Someterse a las actuaciones de comprobación, a efectuar por la entidad concedente o, en su caso, la entidad colaboradora o las Comunidades Autónomas, y a las de control financiero que corresponden a la Intervención General de la Administración del Estado, en relación con las subvenciones y ayudas concedidas y a las previstas en la legislación del Tribunal de Cuentas.
- Comunicar a la entidad concedente o, en su caso, a la entidad colaboradora o a las Comunidades Autónomas, la obtención de subvenciones o ayudas para la misma finalidad, procedente de cualesquiera Administraciones o entes públicos nacionales o internacionales.

El Reglamento de procedimiento para concesión de subvenciones públicas (*RD 2225/1993, de 17 de diciembre*) establece que el control del cumplimiento del objeto, condiciones y finalidad de la subvención se efectuará de conformidad con lo dispuesto en el texto refundido de la Ley General Presupuestaria y demás normas reguladoras de la subvención.

De acuerdo con las previsiones establecidas en este texto legal el control de perceptores de subvenciones se ejerce por:

- La Intervención General de la Administración del Estado a la que compete efectuar el control financiero sobre los beneficiarios de subvenciones cualquiera que sea su personalidad jurídica (Sociedades mercantiles, Empresas, Entidades y particulares).
- Los Órganos gestores que hubiesen otorgado las subvenciones, a los que la Ley les reserva actuaciones de comprobación.
- El Tribunal de Cuentas que desarrolla el control de acuerdo con las previsiones contenidas en su legislación específica.

En esta breve exposición, me voy a referir al control financiero de subvenciones nacionales que desarrolla la IGAE, a través de la ONA. Les haré una breve descripción del objeto, alcance, ámbito de actuación, resultados y la conveniencia de instrumentar mejoras en la normativa reguladora con el objeto de propiciar una mayor eficacia de esta modalidad de control.

El objeto³⁶ de los trabajos de control financiero de subvenciones nacionales difiere en función de los sujetos objeto de control:

- **El control financiero de beneficiarios** de las subvenciones, créditos, avales y demás ayudas tiene por objeto comprobar la adecuada y correcta obtención, utilización y disfrute de los mismos.

³⁶ El control financiero que desarrolla la IGAE, «tiene por objeto comprobar la adecuada y correcta obtención, utilización y disfrute de las subvenciones, créditos, avales y demás ayudas percibidas así como la realidad y regularidad de las operaciones con ellas financiadas» (artículo 34.1 segundo párrafo del Reglamento de control interno).

- El control financiero sobre las Entidades colaboradoras tiene por objeto verificar el cumplimiento de las condiciones impuestas por la Entidad concedente y, en particular, comprobar la adecuación de los procedimientos y sistemas empleados en relación con la aplicación, seguimiento, justificación y evaluación de las subvenciones, créditos, avales y demás ayudas cuya gestión les esté encomendada.

El Plan de Auditorías para el año 2.001 en el área de Control de Subvenciones Nacionales, incluía el control de la aplicación de 158 mil millones de pesetas gestionado por 128 Entidades beneficiarias, 2 Entidades colaboradoras y 26 órganos gestores, según el siguiente detalle:

Líneas de Subvención	N.º controles	Importe
1. Fines sociales	40	10.115.030.911
2. Reestructuración de la minería del carbón	2	8.682.000.000
3. Planes provinciales de Obras y Servicios	3	94.282.527
4. Promoción de empleo	3	13.954.000.000
5. Apoyo al deporte	5	2.116.591.565
6. Protección del medio ambiente	4	38.533.448
7. Promoción de la investigación, inversión y PYMES	33	122.367.238.154
8. Promoción de la cultura	17	563.800.000
9. Cooperación Internacional	8	387.666.500
10. Sanidad y Consumo	13	431.349.148
11. Otras subvenciones	2	31.705.000
TOTALES	130	158.782.197.253

Criterios de selección de Líneas y Beneficiarios Plan 2001	
<i>Líneas</i>	• <i>Inclusión progresiva de todas las líneas que se financien con fondos estatales</i>
<i>Beneficiarios</i>	• <i>Inclusión de los propuestos por los Ministerios (100%)</i> • <i>El resto se selecciona por muestreo en función del nivel de riesgo esperado y los medios personales disponibles para la realización de las auditorías</i>

Los resultados del trabajo de control financiero de beneficiarios han puesto de manifiesto un nivel de irregularidades cuantitativamente importante.

Los incumplimientos más frecuentes derivan de:

- Aplicación de los fondos percibidos a una actividad distinta de la subvencionada.
- Justificación incompleta, insuficiente o defectuosa de la aplicación dada a los fondos percibidos.
- Obstrucción de los beneficiarios en la realización de los trabajos de control financiero.
- Incumplimiento de los compromisos asumidos por los beneficiarios.
- Obtención adicional de otras ayudas, públicas o privadas, que permiten superar el importe del coste de la actividad subvencionada.

En general, las consecuencias derivadas de estos incumplimientos se concretan en propuestas de reintegros y de sanción que se incluyen en los correspondientes informes definitivos enviados a los Órganos gestores competentes.

Llegados a este punto y como elemento de reflexión y de debate, deberíamos analizar si el modelo de control desarrollado actualmente es suficiente y adecuado a la materia y fines que pretende abarcar, o si se quiere, si resulta eficaz en la identificación y corrección de todas las conductas fraudulentas que se pueden concitar en este ámbito de actuación.

Sobre el particular, el Presidente del Tribunal de Cuentas, en una Comparecencia a una Subcomisión del Congreso de los Diputados, el 21 de abril de 1999, afirmaba que la normativa actual continúa presentando insuficiencias que es preciso superar para que se pueda llevar a cabo un riguroso control de legalidad, eficacia y eficiencia y para garantizar el buen uso de los caudales públicos.

Reiterando la conveniencia de promover una Ley General de Subvenciones en concordancia con la Resolución aprobada por la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 28 de diciembre de

1993³⁷, en relación con la Moción³⁸ de ese Alto Tribunal en la que se proponía la conveniencia de estudiar la oportunidad de promulgar una Ley General de Subvenciones que regulara de forma sistemática y completa un fenómeno de tanta importancia económica y social dentro de la actividad financiera del sector público.

Con independencia de estas apreciaciones, es necesario reconocer que se han producido avances, derivados fundamentalmente de la reforma del régimen jurídico introducida en el artículo 16 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991 y las modificaciones establecidas por la Leyes 31/1991, 41/1994 y 13/1996, de 30 de diciembre.

A estas reformas habría que añadir las desarrolladas por el Real Decreto 2225/1.993, por el que se aprueba el Reglamento de concesión de subvenciones públicas; el Real Decreto 2188/1995, modificado por el 339/1998, por el que se establecen los procedimientos de control financiero; y la Orden de 23 de julio de 1.996 sobre competencias en materia de procedimiento de recaudación de reintegros de ayudas.

Con dichas modificaciones se trató de paliar, al menos en parte, la dispersión y la existencia de lagunas en aspectos muy relevantes que tradicionalmente han caracterizado a la legislación española sobre subvenciones y ayudas públicas.

No obstante, a pesar de que el sistema idealmente concebido podría ser eficaz, la experiencia aconseja la conveniencia de su mejora.

El Ministro de Hacienda puso de manifiesto esta necesidad el 26 de junio de 2000 en la Comisión de Hacienda del Senado, donde vino a afirmar que «en materia de subvenciones y ayudas públicas, la experiencia de los últimos años aconseja introducir modificaciones normativas orientadas a garantizar los principios de publicidad, objetividad y concurrencia en su concesión y una gestión transparente

³⁷ Boletín Oficial del Estado n.º 21 de 25 de enero de 1994.

³⁸ La «Moción del Tribunal de Cuentas derivada de la actividad fiscalizadora sobre justificación y control de subvenciones» fue aprobada por el Pleno y elevada a las Cortes Generales el 29 de julio de 1993. En ella se proponían medidas conducentes a la mejora de los procedimientos de justificación y control de las subvenciones concedidas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y se señala la necesidad de una Ley General de Subvenciones.

y eficiente de estos recursos. Es imprescindible que esta normativa defina un modelo de control que facilite las medidas correctoras en los distintos niveles de decisión y la detección y corrección del fraude».

En el acto de inauguración de estas jornadas el Ministro de Hacienda ha venido a reiterar nuevamente este diagnóstico y nos ha puesto de manifiesto el interés del Gobierno en la tramitación de una Ley de Subvenciones que regule de manera completa su régimen jurídico.

Esta situación nos ofrece la posibilidad de analizar y valorar las reformas que sería necesario introducir en el modelo de control sobre beneficiarios: para mejorar su eficacia como elemento de disuasión al fraude y como elemento de mejora de los procesos de gestión.

Probablemente estaremos de acuerdo en que esta nueva disposición debería superar las lagunas normativas que el Tribunal de Cuentas, la práctica administrativa, los resultados derivados de la aplicación del control financiero y la doctrina han puesto de manifiesto en estos últimos años.

Desde mi punto de vista, y teniendo en cuenta los resultados derivados de la aplicación del control financiero de subvenciones nacionales, el desarrollo de esta iniciativa legislativa debería corregir, al menos:

1. La insuficiente regulación de los derechos y obligaciones de los beneficiarios de subvenciones y ayudas publicas y de las entidades colaboradoras.
2. La imposibilidad de ampliación de controles a terceros relacionados con las subvenciones y ayudas públicas posibilitando actuaciones fraudulentas mediante la creación de personas jurídicas interpuestas.

Esta situación se agudiza, incrementando el riesgo de fraude, cuando el tercero con el que contrata el beneficiario la realización de la actividad subvencionada está vinculado jurídicamente a éste.

3. La insuficiente concreción de los gastos que resultan subvencionables.
4. La insuficiente delimitación de las posibilidades de subcontratación.

5. La imposibilidad de efectuar comprobaciones de valor en determinadas adquisiciones financiadas con subvenciones.
6. El retraso en la exigencia de reintegros y las deficiencias del régimen jurídico de infracciones y sanciones.
7. Las insuficiencias de los mecanismos de coordinación entre los distintos órganos de control.
8. Las deficiencias de los sistemas de información.

Si esta propuesta es compartida, probablemente podamos convenir que reducir las posibilidades de fraude en materia de subvenciones y aumentar la eficacia y la eficiencia en la aplicación de estos fondos, exige que en esta nueva ley se instrumenten nuevos mecanismos y competencias que actualmente no se contemplan ni el texto refundido de la Ley General Presupuestaria (TRLGP) ni en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En particular, en lo que al sistema de control se refiere, esta norma debería recoger, al menos:

- el reconocimiento del carácter de autoridad para los Interventores y Auditores del Estado, dotándoles de las competencias y prerrogativas necesarias para llevar a cabo eficazmente su labor;
- instrumentar un procedimiento de comprobación de valores;
- potenciar las obligaciones de colaboración de los beneficiarios y posibilitar su extensión a terceros;
- desarrollar las líneas básicas del procedimiento administrativo de reintegro propiciando su simplificación;
- tipificar adecuadamente las infracciones administrativas en materia de subvenciones, incluyendo una graduación del ilícito administrativo por razón de la conducta punibles, y un régimen jurídico de las sanciones acorde con la naturaleza de la conducta infractora.

Esta nueva Ley debería verse complementada con un Reglamento de Control Financiero de subvenciones, que regulara todo el procedimiento de las actuaciones de verificación, su documentación y tramitación, con un contenido, mucho más amplio del que actualmente tiene el Real Decreto 2188/95, de 28 de diciembre. Todo ello, evidentemente, contemplando las exigencias y requisitos que la normativa europea incluye en relación con el control de las ayudas y subvenciones cofinanciadas por los Fondos europeos.

Para finalizar, sólo me cabe señalar que todas estas propuestas se realizan exclusivamente con el ánimo de que sirvan como elemento de reflexión y debate en esta mesa de trabajo y desde la óptica de que incentivar actuaciones de interés público en los administrados a través de subvenciones conlleva la necesidad de impulsar paralelamente, los mecanismos adecuados para velar por la adecuada obtención, aplicación y justificación de estas ayudas, haciéndolas compatibles con la actual orientación de la política presupuestaria.

Ilmo. Sr. D. José Pascual García

**Subdirector Jefe de la Asesoría Jurídica del Departamento 2.º
de Fiscalización del Tribunal de Cuentas**

Señalaba el Tribunal de Cuentas en la Moción a las Cortes Generales sobre justificación y control de subvenciones, de 2 de diciembre de 1993, que las modificaciones llevadas a cabo en el texto refundido de la Ley General Presupuestaria (TRLGP) por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991, por las que se introdujo la Sección del TRLGP dedicada a la regulación de las «Ayudas y subvenciones públicas» (arts. 81 y 82) supusieron un avance en la objetivación de los procesos de adjudicación pero sin que pueda decirse lo mismo del proceso de seguimiento y control posterior. La apreciación era exacta en el momento en que se formuló y sigue siéndolo, pues, aunque algunas de las deficiencias que subrayaba han sido superadas, aún no se ha producido una modificación legislativa de aplicación general que aborde los problemas y carencias que plantea la gestión subvencional en la fase de ejecución.

En efecto, el seguimiento y control de las subvenciones concedidas puede hacerse desde dos aspectos o perspectivas a los que, tanto la Administración concedente como los órganos de control, han prestado una atención muy desigual. Me refiero, de una parte, a la justificación y control de la realización del gasto por el perceptor y, de otra a la acreditación y control de los resultados.

En la concepción que pudiéramos calificar de clásica o tradicional, representada por el Decreto 2784/1964, de 27 de julio, sobre justificación de subvenciones, dicha justificación se lleva a cabo mediante la aportación de los documentos acreditativos del gasto realizado y de la comprobación material de la inversión del mismo modo que si de un gasto real se tratara.

Paralelamente, los procedimientos de control, tanto externo como interno, han girado preferentemente sobre estos extremos. En efecto, el único procedimiento fiscalizador sobre los perceptores y beneficiarios de las subvenciones que se desarrolla en la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, aunque ciertamente no sea el único aplicable, es el del examen y rendición de cuentas (arts. 34 a 38). El perceptor

de subvenciones para el Tribunal es ante todo y sobre todo un cuentadante, un obligado a rendir cuentas. En el ámbito del control interno la situación no es muy distinta, empezando por la propia calificación del control sobre los perceptores de las subvenciones, que se configura como «control de carácter financiero», idea sobre la que gira asimismo la reglamentación en este punto de la ley. El art. 34 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, de control interno, comienza por recordarnos que el objeto de este control financiero es comprobar «la adecuada y correcta obtención, utilización y disfrute de las subvenciones, créditos, avales y demás ayudas percibidas, así como la realidad y regularidad de las operaciones con ellas financiadas».

Todo esto, sin duda, es necesario. Pero, tanto el examen de la legislación citada como el de los informes de control, muestran una clara hipertrofia de los controles financieros en perjuicio de los controles físicos y sobre los resultados referidos estos últimos al cumplimiento de los objetivos de las ayudas.

El examen y revisión de los justificantes directos del gasto realizado puede ser un procedimiento válido de control en unos casos, pero existen otros en que no es suficiente —piénsese en las subvenciones para cubrir déficit de explotación o para financiar un fracción de un programa o actividad— o bien en que, aún siéndolo, resulta claramente descartable por su costo o su menor eficacia. Me van a permitir referirme a dos ejemplos concretos que pueden mostrar claramente lo que pretendo transmitir.

El primero se da en el ámbito del Ministerio de Sanidad. Este Ministerio otorga unas subvenciones por trasplantes de órganos cuya justificación no se basa en la aportación de justificantes de gasto, sino en acreditar la realidad del trasplante. Me parece evidente que si el módulo se establece correctamente las garantías de la correcta aplicación de los fondos son plenas y que el costo de este seguimiento se reduce considerablemente con respecto a la alternativa clásica, que no podría ser otra que la llevanza por el perceptor de una contabilidad analítica y su auditoría por los órganos de control.

El segundo ejemplo lo brindan los nuevos controles en el campo de las ayudas en la política agrícola de la Unión Europea. La reforma de la PAC de 1992 introdujo un sistema generalizado de ayudas, por superficie o cabeza de ganado, en sustitución de los anteriormente existentes de protección de los precios agrarios. Con el nuevo sistema los controles a posteriori, documentales y financieros, se han sustituido por controles físicos —sobre el terreno— y por un control administrativo universal de carácter previo, basado en los datos catastrales.

En este nuevo régimen de justificación el control tanto interno como externo han derivado hacia la fiscalización de sistemas y procedimientos, en detrimento de los procedimientos tradicionales de control basados en las cuentas³⁹.

El segundo aspecto del seguimiento al que me refería anteriormente es el control de los resultados, tan necesario como olvidado, aun cuando base legal para su implantación no falta.

La Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas en su art. 38 dispone que el examen de cuentas que deban rendir los perceptores «se extenderá tanto a la comprobación de que las cantidades de que se trate se han aplicado a las finalidades para las que fueron concedidas como a sus resultados» y el TRLGP en su art. 81.6 dice que los órganos concedentes efectuarán «la evaluación de los objetivos a conseguir» a través de las normas y procedimientos que se establezcan.

Pues bien, si la comprobación de los resultados constituye un fin del control, esto puede conseguirse por diversas vías, de las cuales los controles financieros no son la única y acaso tampoco la más idónea, al menos en ciertos ámbitos. Frecuentemente dichos resultados no pueden reflejarse en los estados contables ni en los justificantes del gasto, entendidos en sentido estricto.

A estos efectos cobra especial relevancia diferenciar, como se hace en el Informe sobre el Fraude en España, entre los sistemas de control financiero y de cumplimiento, dirigidos específicamente a asegurar que los recursos asignados han sido aplicados correctamente de acuerdo con la normativa reguladora, de los de consecución real de la finalidad buscada y de obtención de los resultados pretendidos⁴⁰.

La política de subvenciones sólo está justificada en la medida en que se alcanzan efectiva y realmente los objetivos pretendidos. El cumplimiento formal de las condiciones impuestas y la inversión correcta de los fondos evitará incurrir en responsabilidades administrativas, penales y contables, pero si no se alcanza la finali-

³⁹ Véase sobre los nuevos controles de la PAC la comunicación presentada por José Eugenio González del Barrio bajo el título «Las ayudas en la política agrícola de la Unión Europea: Los problemas de control derivados de la reforma de 1992» en los V Encuentros Ténciso de los Órganos de Control Externo, celebrados en Canarias los días 2,3 y 4 de octubre de 1996.

⁴⁰ Véase el «Informe sobre el Fraude en España», elaborado por la Unidad Especial para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Prevención y Corrección del Fraude. Instituto de Estudios Fiscales. 1994. pág. 284.

dad pública perseguida, la gestión del gasto no respondería, como quiere el artículo 30 de la Constitución Española, a criterios de eficiencia y economía y, en consecuencia, debe ser eliminada o, en el mejor de los casos, reconducida la correspondiente línea de ayudas. Así, a título de ejemplo, en una línea de ayudas que se estableciera para la impartición de cursos de formación a personas con especiales dificultades de acceso al empleo, no bastará con comprobar que el gasto se ha realizado (justificación documental) y que los cursos se han impartido (comprobación física), sino que también habría de verificarse el número de alumnos que efectivamente accedieron a un trabajo⁴¹.

En sede de fiscalización habría que valorar tanto la idoneidad al respecto de los criterios de adjudicación establecidos en las convocatoria como el seguimiento de los resultados por parte de la gestión, y si no existieran instrumentos de medición, además de formular las recomendaciones pertinentes, sería interesante la práctica de las pruebas que pongan de manifiesto, en cuanto sea posible, dichos aspectos.

Ciertamente en todas las líneas de subvención no resulta igualmente practicable un control de esta naturaleza. Pero en algunas resulta no sólo posible, sino que me atrevería a decir que debe revestir carácter prioritario sobre la justificación formal. Tal sería el caso, entre otros, de las ayudas a la iniciativa social para que por ésta se preste un servicio de responsabilidad pública o de interés público. El control de estas ayudas debe orientarse a comprobar el efectivo desarrollo de la actividad prevista y el grado de cumplimiento de los objetivos planteados, es decir, en el ejemplo propuesto la consecución de empleo por los participantes en los cursos. Ciertamente, mientras la falta de desarrollo de la actividad debe desembocar en el reintegro de la subvención, la falta de consecución de los objetivos habrá de producir otras consecuencias, que pueden ir desde la supresión de la línea de ayuda, si se revela ineficaz en su conjunto, hasta trascender a los criterios de valoración que se establezcan en futuras convocatorias, de manera que se primen a las entidades eficaces sobre las que no lo son. Todo esto nos dice que el establecimiento de un control de resultados implica que toda la gestión subvencional se haga con esta orientación: el establecimiento de las ayudas y su concreción en programas, las convocatorias, la adjudicación y el seguimiento.

⁴¹ Unas interesantes reflexiones sobre estas cuestiones pueden verse en la comunicación presentada por José Miguel Oliva Morales bajo el título «La gestión por objetivos en determinadas subvenciones y su control» en los V Encuentros Técnicos de los Órganos de Control Externo, celebrados en Canarias los días 2,3 y 4 de octubre de 1996.

Ilma. Sra. D.ª M.ª del Mar García Ferrer

Subdirectora General de Estudios y Cooperación del Instituto de la Mujer

En primer lugar, quiero hacer una presentación del Instituto de la Mujer. Es un organismo autónomo de carácter administrativo, adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a través de la Secretaría General de Asuntos Sociales, con personalidad jurídica propia y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, rigiéndose por lo establecido en la Ley 16/83, de 24 de octubre, que lo creó en la Ley General Presupuestaria, y en Ley 6/97 de 14 de abril de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Entre sus fines, el Instituto de la Mujer tiene la promoción y el fomento de las condiciones que hagan posible la igualdad social de ambos sexos y el fomento de la plena participación de la mujer en la vida política, cultural, económica y social. Como órganos rectores, tiene un Consejo Rector y la Directora General.

En cuanto a la estructura orgánica básica, se estructura en las siguientes Unidades con nivel orgánico de Subdirección General: la Secretaría General, la Subdirección General de Estudios y Cooperación y la Subdirección General de Programas.

Las líneas de subvención que gestiona el Instituto de la Mujer son las siguientes:

- La convocatoria de concesión de subvenciones sometidas al Régimen General del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y de sus Organismos autónomos adscritos en las áreas de competencia del Instituto de la Mujer, a la que me voy a referir para el seguimiento y el control del gasto.
- La convocatoria de ayudas destinadas a la realización de investigaciones y estudios sobre las mujeres en el marco del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2000-2003. Los estudios de la mujer y de género están incorporados a este plan nacional a través de una acción estratégica denominada Fomento de la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres dentro del área de socioeconomía.

- La convocatoria de concesión de subvenciones destinadas a fomentar la realización de actividades y seminarios en el ámbito de la universidad relacionadas con las áreas de competencia del Instituto de la Mujer.
- La convocatoria de concesión de subvenciones a organizaciones no gubernamentales de desarrollo españolas para el seguimiento y apoyo de la ejecución de proyectos de cooperación al desarrollo en el marco del programa de cooperación internacional «Mujeres y Desarrollo».
- La convocatoria de concesión de ayudas al empleo «Emprender en femenino» para fomentar la inserción laboral por cuenta propia de las mujeres.
- La convocatoria de ayudas públicas destinadas a la edición de publicaciones relacionadas con la mujer.

Estas son todas las líneas de subvenciones que gestionamos. A continuación, me referiré a la convocatoria del Régimen General en la que explicaré el seguimiento que se hace desde el Instituto y el control.

La convocatoria del Régimen General es anual y regulada por Orden Ministerial de bases para todas las subvenciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que se complementa con una Resolución de convocatoria de cada uno de los centros directivos adscritos al mismo. La convocatoria, la resolución de la Directora General del Instituto de la Mujer, especifica como requisitos, además de los generales que establecen las bases reguladoras, específicos para las entidades que sean estatutariamente de mujeres o bien mixtas que trabajen habitualmente en temas de la mujer. En cuanto a los programas prioritarios a financiar, son programas que fomenten la participación social de la mujer y que fomenten la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en las diez áreas del Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres que tuvo su vigencia en el año 2000.

No se aprecian grandes variaciones en los diferentes ejercicios respecto del crédito disponible, del número de solicitudes y programas presentados y del número de entidades beneficiarias y programas subvencionados, excepto en el año 2000 en el que el crédito se incrementó en un 12,6%.

La fase de convocatoria de concesión de subvenciones es muy laboriosa, pues se trata de un procedimiento de concurrencia competitiva que está sometido a pla-

zo para resolver y obliga a hacerlo en un espacio de tiempo limitado, para verificar los datos contenidos en todas y cada una de las solicitudes, así como el cumplimiento de los requisitos para ser admitidas a trámite. En esta fase del procedimiento es necesario tramitar el requerimiento de subsanación de errores de más del 90% de las entidades (la mayoría son entidades que año tras año solicitan una subvención y, aún así, nos obligan a la solicitud de requerimientos). Una vez que se ha procedido a la elaboración de programas, se ha reunido la Comisión de Valoración y se produce la resolución de la concesión de la Dirección General, se comunica a las entidades subvencionadas la concesión y, antes de proceder al reconocimiento de la obligación, se les manda con la resolución la obligación de mandar una memoria.

Esta memoria se ha empezado a incorporar en las subvenciones del año 2000 y en el 2001. No puede hacerse una evaluación porque no se ha llegado a la gestión de los gastos de las subvenciones del año 2000. Sí puedo decir que ingenuamente pensaba que al presentar la memoria a la subvención concedida, se evitarían las modificaciones a los programas que anteriormente entraban por cientos. Pues en el año 2000 han seguido viniendo modificaciones a los programas subvencionados por cientos. No sé si en el año 2001 la cosa mejorará, pero de momento la única experiencia, que no es muy positiva, es ésta.

Por lo que respecta a la fase de seguimiento, es una fase más del procedimiento de la gestión de las subvenciones y en ella se pretende establecer el mayor grado de colaboración posible con las entidades subvencionadas para mejorar el desarrollo de los programas y así conseguir el cumplimiento más eficaz posible de la finalidad fijada por el propio Instituto de la Mujer para estas subvenciones, sin perder de vista que el objetivo principal de los programas subvencionados revierta en el colectivo al que se dirigen las actividades propuestas en las memorias de los programas subvencionados. En esta fase se intenta tener un conocimiento lo más cercano posible del desarrollo de las actividades que integran los programas subvencionados, así como de los problemas que pueden plantearse a lo largo de su ejecución, colaborando con las ONG en la solución de los mismos con el apoyo técnico necesario para su correcta realización y consecución de los objetivos propuestos.

El Instituto de la Mujer tiene previsto un plan de visitas a las sedes sociales de las entidades subvencionadas. Esta acción se ejecuta generalmente en la segunda mitad del primer trimestre del año siguiente al que se concede la subvención, con

el fin de que esta fase haya finalizado antes de que se inicie la recepción de las solicitudes concurrentes a la convocatoria siguiente. Debido a la escasez de recursos humanos, no es posible realizar el seguimiento a todas las entidades subvencionadas, aunque la Intervención General del Estado en su informe de auditoría normalmente nos suele presionar para el aumento del número de visitas de seguimiento. Es necesario establecer unos criterios de selección de las entidades que son objeto de seguimiento, que suelen ser los siguientes: entidades subvencionadas con una cuantía superior a tres millones de pesetas que no hayan sido objeto de control financiero por la IGAE en el ejercicio anterior, entidades no subvencionadas en convocatorias anteriores independientemente de la cuantía otorgada, entidades con cuantías inferiores que no han sido visitadas en ejercicios anteriores y entidades que hayan presentado incidencias en justificación. Estos criterios pueden variar y adecuarse a las necesidades de cada ejercicio. Las visitas se realizan por el personal técnico de la unidad previo estudio del expediente, incluidas las modificaciones que hayan sido autorizadas durante la ejecución del programa. Con tiempo suficiente se anuncia a la entidad objeto del seguimiento el día y la hora en la que se pretende realizar la visita mediante oficio notificado con acuse de recibo, al tiempo que se especifica la información y documentos que deben poner a disposición del personal técnico para su valoración. De cada una de las visitas, a las que se va con un cuestionario que se va cumplimentado sobre la marcha, se elabora un informe que se incluye en el expediente con el fin de que el informe pueda ser elaborado con la mayor exactitud, disponiéndose de un guión orientativo para la recogida de información.

Si analizada la información facilitada en la visita de seguimiento en concordancia con la documentación del expediente de concesión, se observan deficiencias o incorrecciones en la ejecución de los programas, además de advertir de las mismas en el momento de las mismas, se acusa notificación por escrito con el fin de que se subsanen y corrijan las deficiencias detectadas y se reflejen en el expediente para ser tenido en cuenta a la hora de revisar la justificación.

Por lo que respecta a la fase de valoración de la aplicación en las subvenciones otorgadas, revisión de la justificación del gasto, esta acción corresponde a la última fase de la gestión de las convocatorias de subvenciones del régimen general; en ella se determina el archivo de los expedientes o, en su caso, la iniciación de oficio del procedimiento administrativo de reintegro. El Instituto de la Mujer tiene establecido para esta fase un sistema de trabajo exhaustivo y completo, aunque no cuenta como sería deseable con una unidad específica que desarrolle esta función,

sino que recae en la misma unidad y en el mismo equipo que realiza las tareas de las etapas anteriores, es decir, convocatoria, concesión y seguimiento. Estamos hablando de un equipo que actualmente consta de tres personas y, cuando está al completo, son cinco. Este aspecto puede ser positivo dado que se tiene conocimiento bastante exacto de los programas y las entidades beneficiarias, sin embargo retrasa otra serie de acciones. El equipo dedica a la fase de revisión poco más de dos meses en cada ejercicio, parte de noviembre, diciembre y enero, por lo que se produce un retraso considerable en la valoración y revisión de los justificantes de las subvenciones concedidas. Actualmente, se está iniciando la revisión de las subvenciones concedidas en el año 1998 y no se ha iniciado la de las subvenciones otorgadas en el año 1999 a excepción de las que han sido objeto de control financiero por la IGAE. En relación con las subvenciones concedidas en el año 2000, no ha concluido el período de ejecución de los programas, es decir, que el equipo compuesto, como he dicho anteriormente, por tres personas y si está completo por cinco, controla y coordina acciones que corresponden a cuatro o cinco convocatorias diferentes.

La revisión que se realiza es completa y exhaustiva de todos y cada uno de los expedientes, tanto de las memorias finales para determinar que se han cumplido las condiciones impuestas y si ha logrado la consecución de los objetivos propuestos, como de todos los justificantes de gasto a fin de comprobar que todos ellos corresponden a las actividades del programa y que están suficientemente acreditados, que reúnen los requisitos formales establecidos en la legislación vigente, que corresponden al período de ejecución del programa y que se han imputado de forma correcta y adecuada a las partidas autorizadas. Si la justificación no se considera completa y correcta se tramita el oportuno requerimiento de subsanación de defectos que se notifica a la entidad mediante correo certificado y con acuse de recibo, autorizando un plazo de veinte días para que proceda a la subsanación de los mismos. Una vez cumplido este trámite, se analiza la documentación y las alegaciones formuladas por la entidad a fin de determinar si procede notificar el archivo del expediente o, por el contrario, iniciar de oficio el procedimiento administrativo de reintegro total o parcial de la subvención percibida. Para este procedimiento, la orden de bases reguladora establece un plazo de resolución de seis meses, garantiza en todo caso el derecho del interesado a la audiencia y prevé la caducidad del procedimiento si no se hubiese dictado y notificado la resolución expresa en el plazo establecido, circunstancia que obliga a la unidad responsable a llevar un control riguroso de la evolución del procedimiento y de expedientes afectados.

Con el fin de facilitar a las entidades la ejecución del gasto, les enviamos un manual de instrucciones de justificación de gastos en el que se incluye la normativa aplicable, cómo tienen que imputar cada gasto, cómo se puede gastar, qué se imputa a dietas, qué dietas se pueden imputar y, al final de todo, está el Convenio colectivo para que cuando sea personal laboral aplique las normas del Convenio colectivo o el específico de la persona contratada.

Para terminar, mencionar que además de este manual, se han hecho dos cursos de formación de gestión a entidades subvencionadas para que mejoren su gestión. Sí puedo decir que en estos últimos años ha mejorado lentamente la gestión, y nuestra idea es hacer todos los años un curso específico de formación de gestión de subvenciones.

3

Control de Fondos Comunitarios

Ilmo. Sr. D. Manuel Gómez Martínez
Interventor General de la Junta de Andalucía

¿Qué tiene que ver esto de la Base de Datos de Subvenciones, con los Fondos Europeos y con el Control? Sería una primera pregunta, no para iniciado, sino sí para no iniciados. Cuando termine mi breve intervención, creo que quedará perfectamente demostrado cuál es la justificación de que sobre esta materia me haya ofrecido a hablar hoy. Porque resumidamente, el contar con una Base de Datos de Subvenciones, con un determinado contenido, con unas determinadas funciones, es una obligación que imponen las normas europeas a los Estados miembros que disfruten de fondos comunitarios.

Me propongo muy brevemente, responder muy esquemáticamente a estas cuatro preguntas: ¿por qué se crea, por qué se tiene que crear una Base de Datos de Subvenciones?, ¿para qué, con qué finalidad? ¿qué contenido debe tener? y ¿cómo funciona?, en estas dos últimas preguntas me detendré específicamente en la experiencia que estamos desarrollando desde la Intervención General de la Junta de Andalucía.

A la pregunta de ¿por qué se crea una Base de Datos de Subvenciones?, encontramos respuesta en distintas normas con un diferente grado de imperatividad, tanto en la normativa europea fundamentalmente, como en otros instrumentos como en la propia normativa nacional. En un primer momento, las normas, los reglamento que regulan la Disposiciones Generales, sobre la gestión de los fondos estructurales imponen a los Estados miembros que disfruten de estos fondos, que cumplan con las normas del tratado, con el conjunto de políticas y acciones comunitarias y por tanto con las de la competencia y además establecen determinadas normas y reglas de incompatibilidad en la financiación de las distintas acciones por los fondos comunitarios.

Más específicamente, dentro del marco vigente 2000-2006 y del propio programa operativo integrado en Andalucía, verán como existen ya menciones completamente precisas sobre el tratamiento de la existencia de la Base de Datos y por supuesto la Orden, ya conocida y citada varias veces en estas Jornadas, de 13 de

enero de 2000 del Ministerio de Economía y Hacienda, sobre la creación de la Base de Datos Nacional y la integración en ella de la información sobre subvenciones del resto de las Administraciones Públicas.

Más específicamente, me refería a las Disposiciones Generales sobre los fondos estructurales, Reglamento 1260 que contiene, al menos cuatro menciones que tienen que ver de una forma más o menos directa con la materia de la Base de Datos. En el artículo 12 se dice que las acciones financiadas con fondos estructurales, deben ser compatibles con el tratado y deben ser compatibles con las políticas y acciones comunitarias. Ya una mención expresa, el artículo 18 dice que cada programa operativo debe incluir las medidas para comprobar la conformidad de los regímenes de ayuda del tratado, es decir, tiene que haber medidas específicas que nos permitan comprobar esto.

En el artículo 29 se dice que la participación de los fondos respetará los límites de intensidad de la ayuda y la acumulación establecidos para las ayudas estatales y el artículo 37 dice, que los informes anuales y finales de las formas de intervención incluirán las medidas adoptadas por los Estados para garantizar la compatibilidad con las políticas comunitarias.

Sobre la cuestión concreta de la incompatibilidad en la financiación de los distintos instrumentos financieros, el propio Reglamento 1260, en su artículo 28 establece la ya conocida regla de que para un determinado período una actuación sólo podrá contar al mismo tiempo con la participación financiera de un fondo a la vez y el Reglamento 1164 del 94 sobre el fondo de cohesión, una regla análoga de que ninguna partida de gasto podrá contar simultáneamente con ayuda del fondo de cohesión y de otro fondo estructural. Las ya conocidas reglas del Tratado sobre Ayudas de Estado, de los artículos 87, 89 actuales, son también fundamentos de la obligación para los Estados miembros de crear una Base de Datos de Subvenciones.

Paso ya de puntillas de esta materia, que considero ya más conocida para citar más concretamente los recientes Reglamentos dictados en ejecución al desarrollo de estas normas del tratado sobre exención por categorías. En los Reglamentos 68, 69 y 70 del 2001, sobre ayudas a formación de MÍNIMIS y de las ayudas estatales a las PYMES, se establece ya concretamente que los Estados miembros deben mantener registros detallados de los regímenes de ayudas y de las ayudas individuales concedidas, no sólo de las ayudas individuales, sino además también de los regímenes de ayudas.

Estos tres mismos Reglamentos establecen que los registros contendrán la información necesaria para determinar que se cumplen las condiciones de exención de la obligación de comunicación, es decir, que tienen que ser registros dinámicos, no pueden ser estáticos meramente de recogida de información sino que además deben permitir a los gestores de subvenciones detectar cuándo se pueden producir incumplimientos de las normativas sobre ayudas de Estado y la obligación adicional establecen estos Reglamentos, de que los registros se mantengan durante un plazo de diez años.

Como les decía, en el propio programa operativo integrado de Andalucía 2000-2006, está entrecomillada en la diapositiva que pueden ver, la obligación de que las ayudas que se concedan por la Administración de la Junta de Andalucía, Organismos Autónomos y Empresas, se harán constar en una Base de Datos, es decir, ya no se habla de registros, sino la propia terminología que encabeza mis palabras de esta tarde, Bases de Datos.

La propia Orden de enero de 2000, por la que se crea la Base de Datos Nacional, viene a ser otro de los fundamentos de la necesaria existencia de esta Base de Datos por todos los gestores públicos de subvenciones. Esta Orden muy brevemente, ella misma se refiere a su propio fundamento, la normativa europea ya citada y en el artículo 81 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, es un asunto que a veces se olvida, el principio de que las ayudas concedidas no podrán superar costes de la actividad subvencionada, otro de los principios que abonan la necesidad de contar con un mecanismo que controlen este criterio; este artículo, no me conozco con detalle la legislación comparada de las Comunidades Autónomas, sí les puedo decir que en el ordenamiento de Andalucía existe una norma análoga a ésta. El Reglamento 2188 del 95, sobre control interno de la IGAE, establece la obligación de remitir información a la IGAE, sobre subvenciones concedidas y la formación en la propia IGAE de una Base de Datos Nacional.

Además del fundamento, me interesa detenerme brevemente en el tema de la eficacia de la existencia de esta Orden y cómo vincula de manera distinta a los Órganos dependientes de la Administración Central, sobre los que ejerce una eficacia directa, ya que todos están obligados a la remisión de los datos a la Base de Datos Nacional, y al resto de las Administraciones Públicas. En esta materia el legislador, ha optado por la vía de los convenios, por la vía del pacto con el resto de las Administraciones Públicas. Me gustaría dejar aquí indicadas dos cuestiones relacionadas con esta materia: la primera de ellas habría sido posible en cuestiones

que no puedo responder en su integridad, pero que me parecen de gran interés y de gran actualidad, ya les diré por qué. En primer lugar si habría sido posible que el Estado hubiera ido algo más lejos y no se hubiera limitado a establecer la vía del pacto, para vincular al resto de Administraciones Públicas concedentes de subvenciones, para integrar una Base de Datos Nacional y digo esto porque seguramente, dentro de la teoría sobre la trasposición al derecho nacional de la normativa comunitaria, es probable que se pudiera haber ido algo más lejos, puesto que si las Normas Comunitarias ofrecen una verdadera obligación del Estado miembro de contar con una Base de Datos, pues realmente esa es una cuestión que queda bien. A mí me parece que en este punto, el Estado ha sido muy escrupuloso en el reparto de competencias y ha optado por la vía de coordinación libre, bueno no tengo crítica que hacer, pero simplemente es una cuestión para el debate.

Y la segunda es el contenido de la información, hasta dónde debe llegar, o podría llegar la vinculación de las demás Administraciones Públicas en cuanto al contenido. Todo el contenido que establece la Orden podría ser obligatorio, o sólo aquél que fuera necesario para cumplir con las normas de acumulación de ayudas, entre todas estas exigencias que hemos visto anteriormente. Yo creo que lo obligado sólo podría ser la primera parte y la segunda podría ser voluntaria, es decir, la Comunidad Autónoma o la Corporación Local voluntariamente puede ofrecer toda la información de esas subvenciones, pero sólo estaría obligada a transmitir a la Base de Datos Nacional la necesaria para cumplir estrictamente con las Normas Europeas.

De todo esto se colige que los fines fundamentales de la Base de Datos, es el control de las ayudas de Estado, servir de herramienta para el control de las normas sobre ayudas de Estado y por tanto, mediante la integración de la Base de Datos Nacional, lo que permite es intercambio de información entre todos los agentes que actúan en materia de concesión de subvenciones y aquí se refleja una finalidad adicional, es que como saben el nuevo marco tiene una exigencia en cuanto a la información facilitada en los momentos de las certificaciones, de gastos y pagos, mucho más compleja que el marco anterior y la existencia de una Base de Datos completa vendría a facilitar las labores de certificación de los Órganos responsables.

En lo que se refiere al contenido, me centro en la Base de Datos que estamos configurando en la Junta de Andalucía, a través de la IGAE. La Base de Datos nuestra básicamente, contiene información sobre las Normas reguladoras y las convocatorias de subvenciones, muy esquemáticamente la información que se refleja

ahí, es el contenido que se refleja en la vía positiva y sobre las subvenciones concedidas. Sobre esto me detengo muy brevemente, para decirles que la Junta de Andalucía desde el año 96, la IGAE dentro de una faceta más de sus funciones de control, emite preceptivamente informe a todas las normas reguladores de la concesión de subvenciones y a las convocatorias, es decir, se trata de una competencia de informe preceptivo, no vinculante que venimos ejerciendo desde hace cinco años y que facilitará esta labor de integrar toda la información relativa a las normas reguladores de la Base de Datos. Sobre las subvenciones concedidas pues, todo el ámbito de una subvención, desde que se solicita, hasta que se justifica y se realiza el control financiero por las posibles incidencias sancionadoras en expedientes administrativos o penales.

¿Cómo funciona la Base de Datos?, estos cuatro elementos que aparecen en la diapositiva lo muestran. Me voy a detener muy brevemente en los dos primeros, las normas reguladoras de las subvenciones concedidas y el intercambio de información.

Los autores principales del funcionamiento de esta Base, protagonista lógicamente, que tienen atribuida la función de gestión y dirección de la Base de Datos, es la Intervención General de la Junta de Andalucía y en esto me formaría otra pregunta, que también dejaría así encima de la mesa, acerca de si habría cabido otra solución, es decir, por qué la Base de Datos Nacional se adscribe a la IGAE, por qué cuando una Comunidad Autónoma adopta una iniciativa parecida también lo hace. Básicamente dos respuestas, yo creo que cabrían otras soluciones, pero es evidente que este tema de la Base de Datos, ahora les explicaré como funciona la nuestra muy directamente ligada al sistema contable y por tanto desde la perspectiva del Centro Directivo de la Contabilidad, es uno de los fundamentos transcribir la Base de Datos, pero hay otra cuestión que también me gustaría resaltar, en definitiva la verificación del cumplimiento de la legislación europea, en materia de ayudas de Estado, no deja de ser un elemento más de la función interventora, es decir, nosotros no debemos sólo limitarnos a verificar la adecuación a la legalidad de las propuestas de la legalidad nacional, sino también de la legalidad europea y esto no deja de ser una herramienta en el ejercicio de la función interventora.

En este diagrama he pretendido hacerles ver cómo funciona el mecanismo que vamos a poner en marcha. Comienza como una propuesta contable del gestor, que el sistema analiza con los parámetros que le hemos previsto, el de porcentajes de ayuda, de acumulación de ayudas y entonces merece, por parte del sistema un jui-

cio automático de aprobación o desaprobarción. En el supuesto de que el sistema permita que se tramite la propuesta, porque la considere conforme con la normativa europea sobre ayudas de Estado, pasará a la Intervención competente para que se fiscalice la propuesta. En el supuesto de que se detecte, por ejemplo incompatibilidad de fondos o que se sobrepasen a los porcentajes máximos autorizados, se producirá un rechazo y ese rechazo motivará probablemente la baja del gestor, puesto que para matizar en un sector informático unas normas tan prolíferas y que más serán seguramente en el futuro sobre el tema de ayudas de Estado, es imposible al 100%, el propio sistema prevé ciegamente, el rechace a priori, supuesto que realmente no tengan por qué, ya que no incumplen la normativa europea. Entonces no se permite que el expediente se remita a la Intervención General de la Junta de Andalucía, de tal forma que el gestor debe justificar, por qué la ayuda que propone acumulada a otra que ha detectado el sistema no es incompatible, entonces ese juicio de la Intervención General puede a su vez también merecer dos decisiones, una favorable que llevaría el expediente a fiscalizar en su integridad a la Intervención competente o el rechazo y ratificando los criterios aplicados por el sistema. Aún ante ese rechazo, todavía el gestor podría utilizar la vía de la discrepancia ante el Consejo de Gobierno.

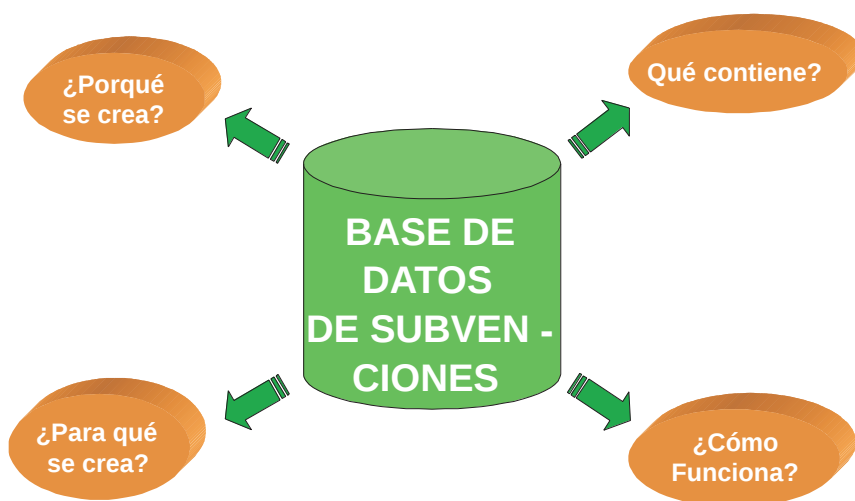
Y por último en esta diapositiva que les muestro, pretendo explicar cómo se articula el mecanismo de rechazo, muy esquemáticamente. Todo parte de que el sistema identifique un mismo beneficiario a través de su NIF, en un mismo Municipio, para un mismo objeto subvencionable, este último elemento de la cadena es el más complejo, tabulación de los objetos subvencionables, no nos podemos detener, pero eso nos ha exigido un análisis muy detenido del asunto. Cuando se detecta un mismo beneficiario, para un mismo Municipio, para un mismo objeto subvencionable, siempre que se trate de propuestas que en su clasificación económica se refieren los artículos 44, 47, 74 y 77, es decir, limitado a transferencias, subvenciones a empresas públicas o empresas privadas, y siempre que se trate de determinados tipos de expedientes tipificados en el Sistema Contable, se tiene que tratar de subvenciones regladas, de subvenciones nominativas y de un supuesto que existe, supongo que en todos los ordenamientos, pero en el andaluz se llaman subvenciones excepcionales y que se trate de una propuesta dentro del procedimiento administrativo de propuestas de resolución de concesión, normalmente tramitada en fase AD o en fase B, cuando se producen todas esas circunstancias el sistema examina si hay una colusión de fuentes de financiación, de formas de intervención o si se supera la intensidad máxima o el importe máximo previsto y la propuesta la rechaza o la trata favorablemente.

BASE DE DATOS DE AYUDAS Y SUBVENCIONES

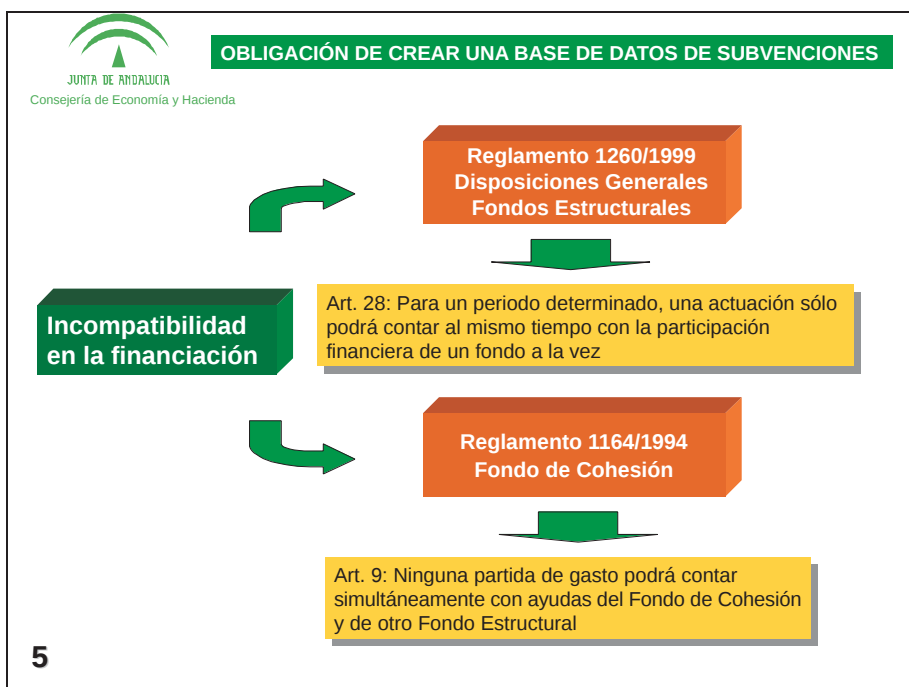
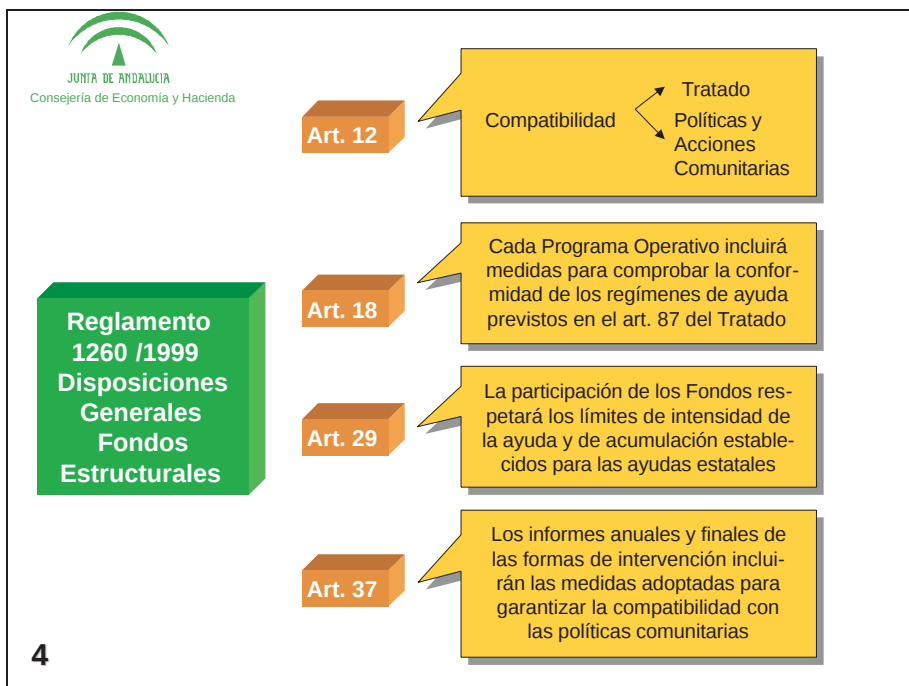
XIV Jornadas de Presupuestación,
Contabilidad y Control Público.
“Las ayudas y subvenciones
públicas y su control”

I.G.A.E Madrid, noviembre de 2001

1



2





JUNTA DE ANDALUCÍA
Consejería de Economía y Hacienda

OBLIGACIÓN DE CREAR UNA BASE DE DATOS DE SUBVENCIONES

**TRATADO
C. E.**

Art. 87

Seran incompatibles con el Mercado Común las Ayudas de Estado que falseen la competencia favoreciendo a determinadas empresas o producciones

Art. 88

- Exige a los Estados Miembros que informen a la Comisión de los proyectos dirigidos a conceder ayudas con la suficiente antelación para presentar observaciones.
- Si la Comisión considera que el proyecto es incompatible con el Mercado Común se suspende la ayuda hasta que se sustancie un procedimiento en el que intervienen el Consejo y el Tribunal de Justicia, en su caso

Art. 89

El Consejo podrá adoptar Reglamentos que exencionen a determinadas categorías de ayudas de la obligación de notificación a la Comisión

Reglamentos de exención por categorías

1. Los Estados Miembros deberán mantener registros detallados de:
 - los regímenes de ayudas dispensados de notificación
 - las ayudas individuales concedidas
2. Los registros contendrán la información necesaria para determinar que se cumplen las condiciones de exención de la obligación de comunicación
3. Los registros se deben mantener durante un plazo de 10 años

- Reglamento (CE) nº 68/2001 de la Comisión, de 12 de enero de 2001, relativo a la aplicación de los arts. 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas a la formación
- Reglamento (CE) nº 68/2001 de la Comisión, de 12 de enero de 2001, relativo a la aplicación de los arts. 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas de *mínimis*
- Reglamento (CE) nº 68/2001 de la Comisión, de 12 de enero de 2001, relativo a la aplicación de los arts. 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales a las PYMES

1. Los Estados Miembros deberán mantener registros detallados de:
 - los regímenes de ayudas dispensados de notificación
 - las ayudas individuales concedidas
2. Los registros contendrán la información necesaria para determinar que se cumplen las condiciones de exención de la obligación de comunicación
3. Los registros se deben mantener durante un plazo de 10 años

1. Los Estados Miembros deberán mantener registros detallados de:
 - los regímenes de ayudas dispensados de notificación
 - las ayudas individuales concedidas
2. Los registros contendrán la información necesaria para determinar que se cumplen las condiciones de exención de la obligación de comunicación
3. Los registros se deben mantener durante un plazo de 10 años



JUNTA DE ANDALUCÍA
Consejería de Economía y Hacienda

OBLIGACIÓN DE CREAR UNA BASE DE DATOS DE SUBVENCIONES

Reglamentos de exención por categorías

Art. 87

Seran incompatibles con el Mercado Común las Ayudas de Estado que falseen la competencia favoreciendo a determinadas empresas o producciones

Art. 88

- Exige a los Estados Miembros que informen a la Comisión de los proyectos dirigidos a conceder ayudas con la suficiente antelación para presentar observaciones.
- Si la Comisión considera que el proyecto es incompatible con el Mercado Común se suspende la ayuda hasta que se sustancie un procedimiento en el que intervienen el Consejo y el Tribunal de Justicia, en su caso

Art. 89

El Consejo podrá adoptar Reglamentos que exencionen a determinadas categorías de ayudas de la obligación de notificación a la Comisión

Reglamentos de exención por categorías

1. Los Estados Miembros deberán mantener registros detallados de:
 - los regímenes de ayudas dispensados de notificación
 - las ayudas individuales concedidas
2. Los registros contendrán la información necesaria para determinar que se cumplen las condiciones de exención de la obligación de comunicación
3. Los registros se deben mantener durante un plazo de 10 años

- Reglamento (CE) nº 68/2001 de la Comisión, de 12 de enero de 2001, relativo a la aplicación de los arts. 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas a la formación
- Reglamento (CE) nº 68/2001 de la Comisión, de 12 de enero de 2001, relativo a la aplicación de los arts. 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas de *mínimis*
- Reglamento (CE) nº 68/2001 de la Comisión, de 12 de enero de 2001, relativo a la aplicación de los arts. 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales a las PYMES

1. Los Estados Miembros deberán mantener registros detallados de:
 - los regímenes de ayudas dispensados de notificación
 - las ayudas individuales concedidas
2. Los registros contendrán la información necesaria para determinar que se cumplen las condiciones de exención de la obligación de comunicación
3. Los registros se deben mantener durante un plazo de 10 años

1. Los Estados Miembros deberán mantener registros detallados de:
 - los regímenes de ayudas dispensados de notificación
 - las ayudas individuales concedidas
2. Los registros contendrán la información necesaria para determinar que se cumplen las condiciones de exención de la obligación de comunicación
3. Los registros se deben mantener durante un plazo de 10 años



JUNTA DE ANDALUCÍA
Consejería de Economía y Hacienda

OBLIGACIÓN DE CREAR UNA BASE DE DATOS DE SUBVENCIONES

Programa Operativo Integrado de Andalucía (Complemento)

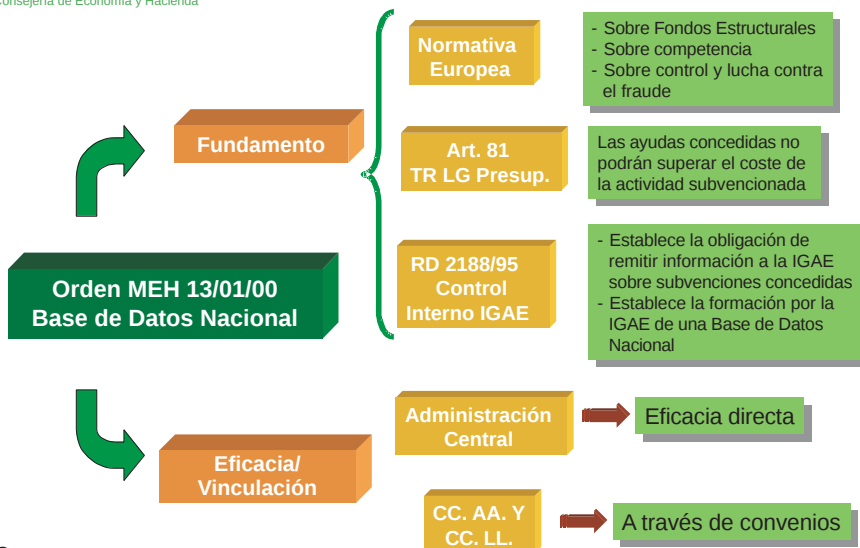
“... Las ayudas que se concedan por la Administración de la Junta de Andalucía, Organismos Autónomos y Empresas se harán constar en una base de datos...”

8

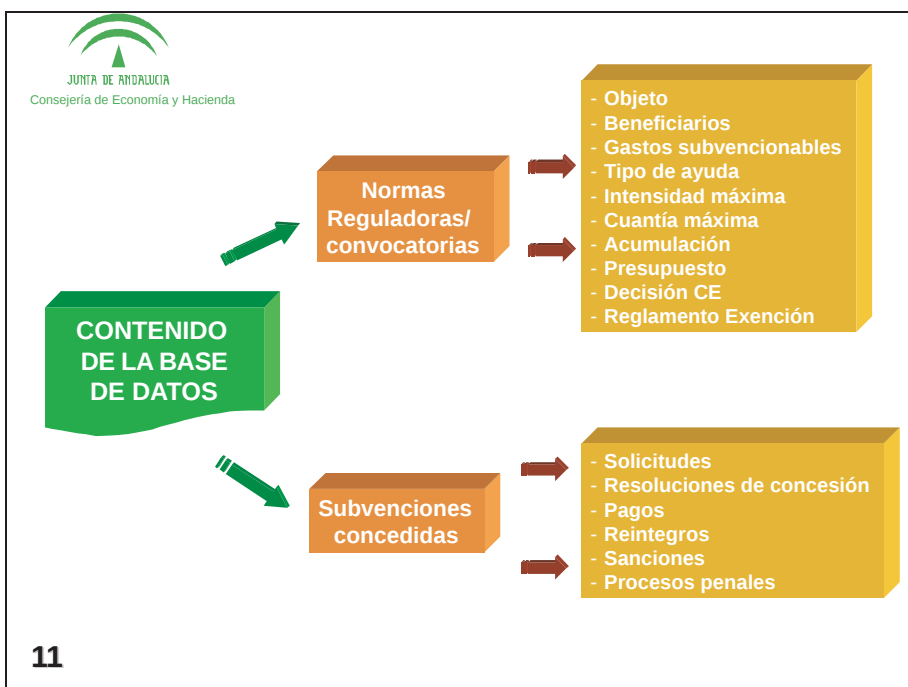
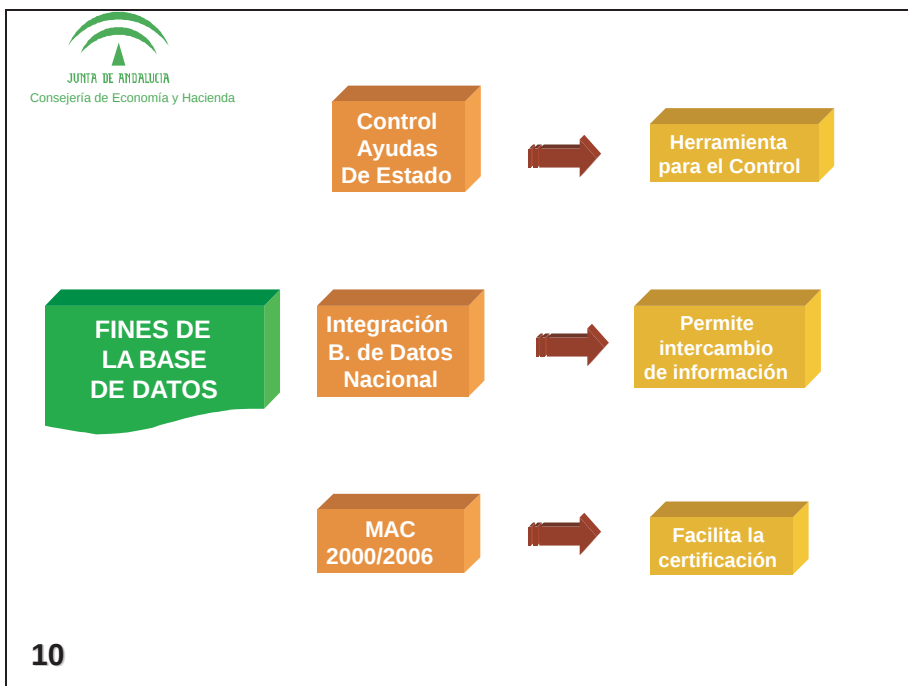


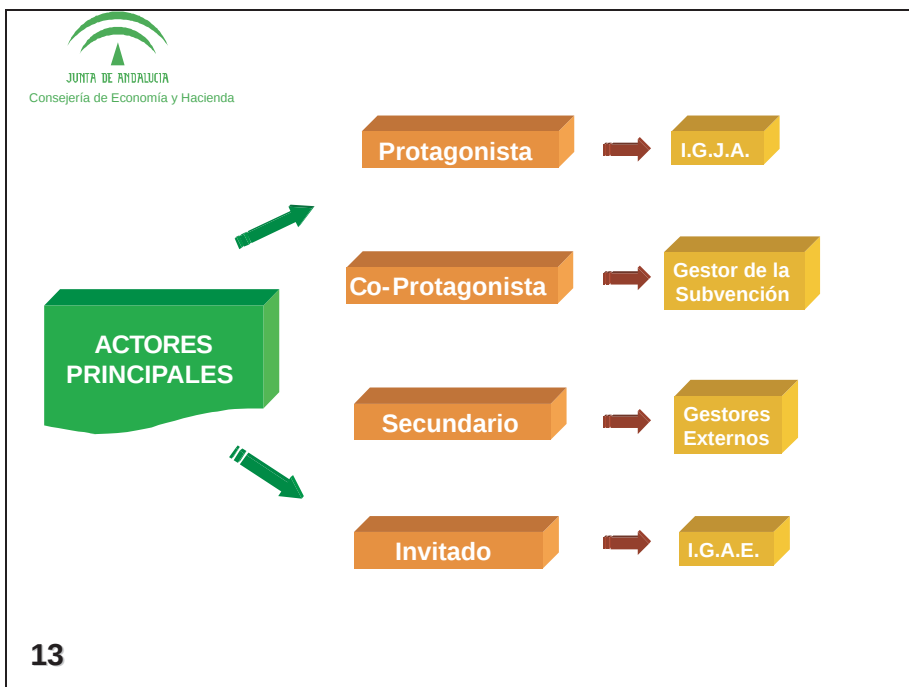
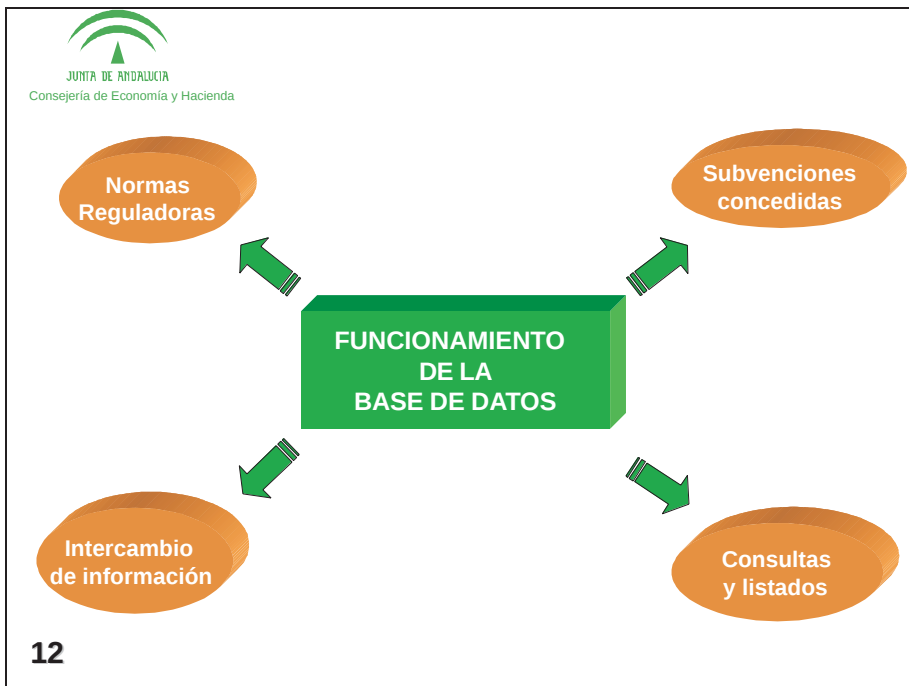
JUNTA DE ANDALUCÍA
Consejería de Economía y Hacienda

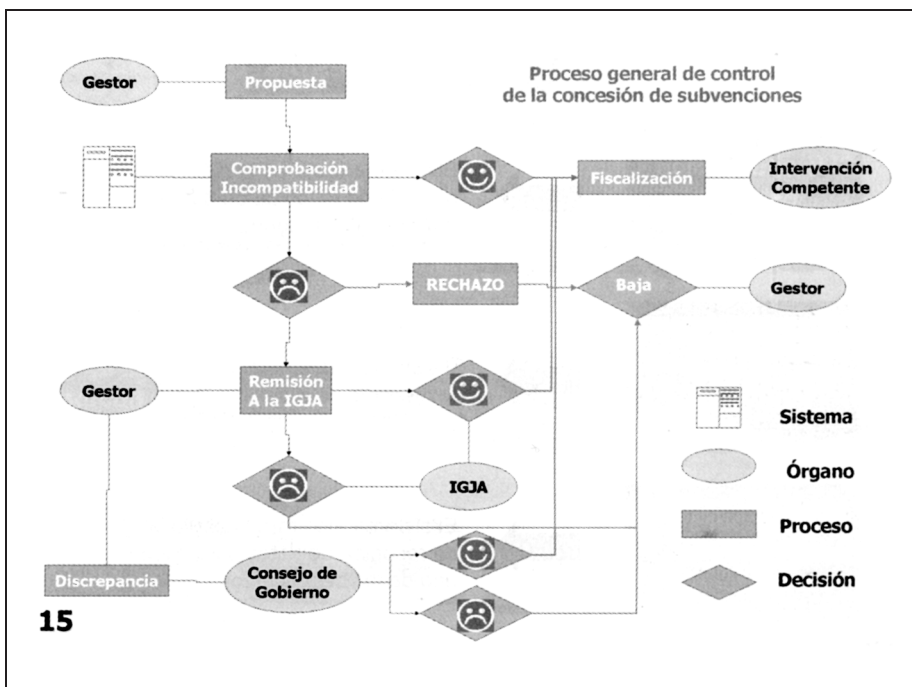
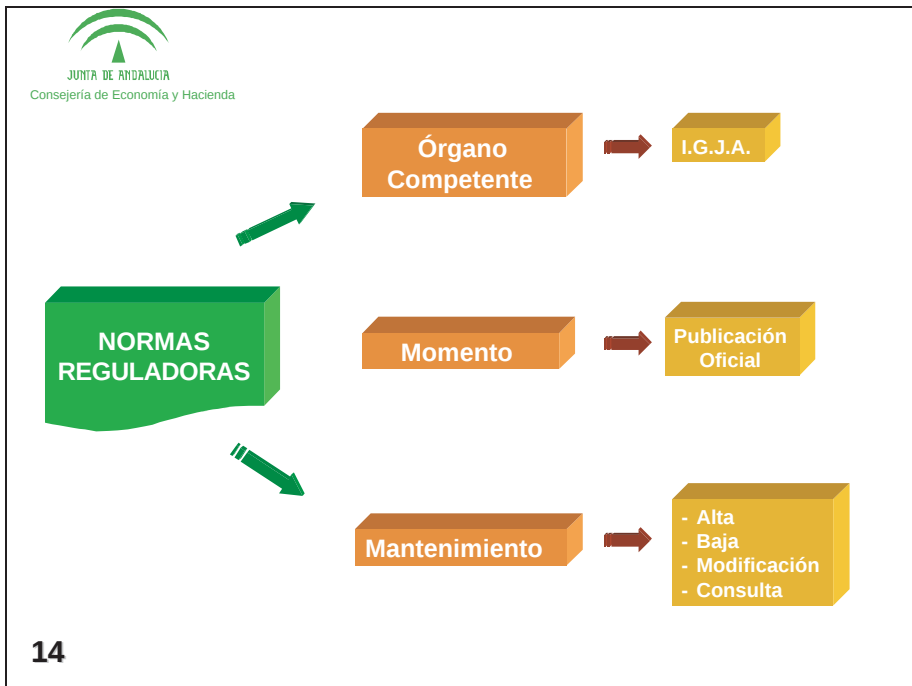
OBLIGACIÓN DE CREAR UNA BASE DE DATOS DE SUBVENCIONES



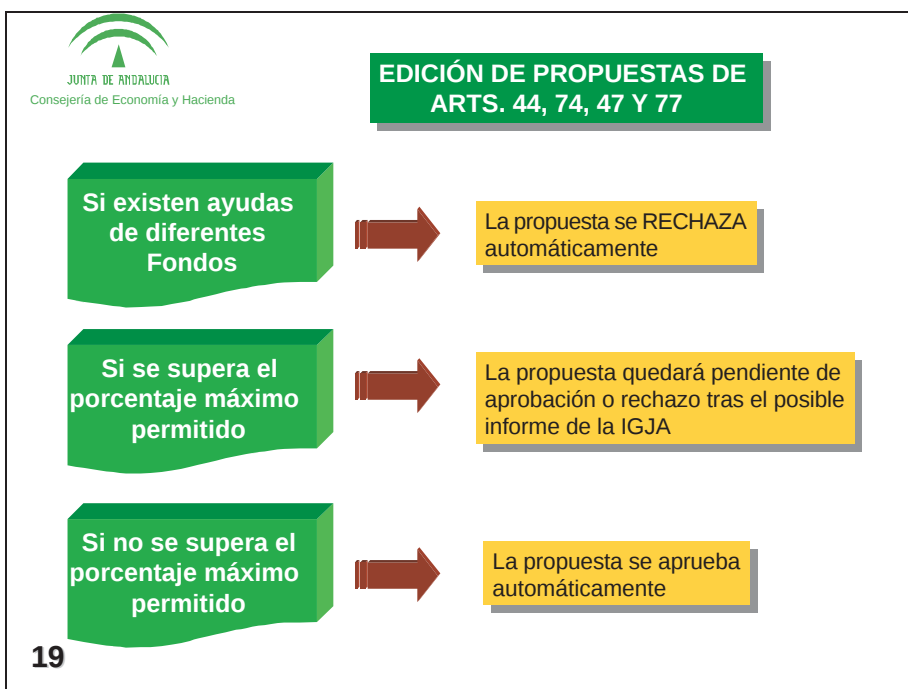
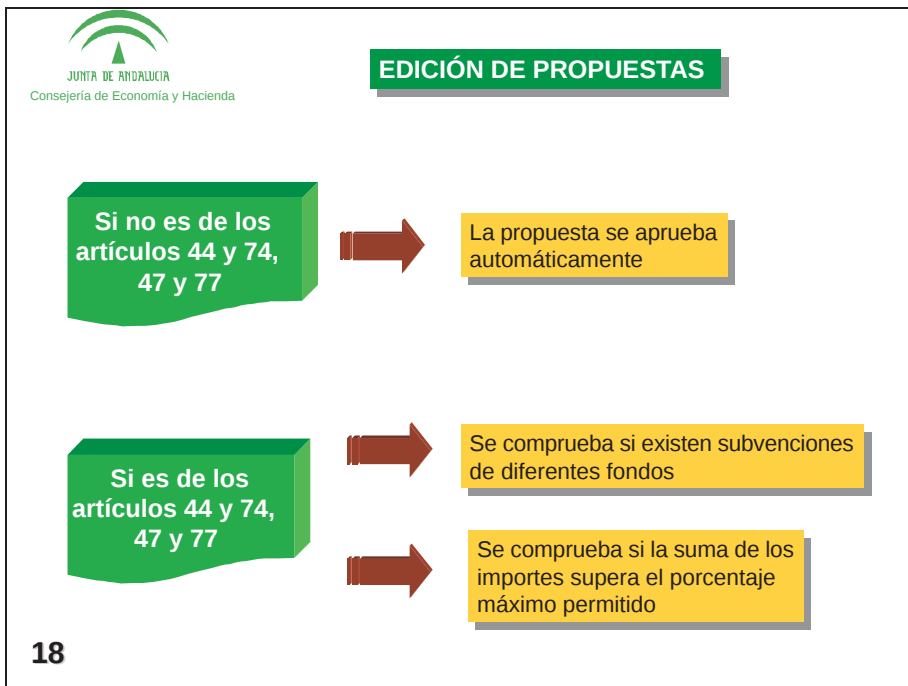
9











Ilmo. Sr. D. Tomás Ramos Segovia

A.N. Jefe de División de Control Financiero de Fondos Comunitarios. IGAE

El último informe anual del Tribunal de Cuentas Europeo referido al año 2000, revela que el 80% del presupuesto comunitario es gestionado directamente por los Estados miembros. De este porcentaje, el 45% se destinó a financiar la política agrícola común y el 35% restante se destinó a cofinanciar las acciones estructurales.

Por otro lado, los informes anuales del Tribunal de Cuentas Europeo y en especial en lo que hace referencia a los fondos estructurales, han venido señalando la alta tasa de errores detectados en sus visitas de control a los Estados miembros.

Esta situación denunciada por el Tribunal en sus informes y el hecho de que la Comisión sea responsable ante el Parlamento de la buena gestión del presupuesto comunitario, han condicionado el contenido de los últimos reglamentos comunitarios aprobados tanto por la Comisión como por el Consejo en materia de fondos estructurales.

Así, los reglamentos comunitarios sobre fondos estructurales aprobados a partir del año 1997 están dirigidos a:

- Mejorar la gestión de los fondos que la Comisión pone a disposición de los Estados miembros;
- Que los Estados miembros realicen un número de controles sobre las acciones cofinanciadas a lo largo del periodo cuyo porcentaje sobre los gastos elegibles permita certificar que los fondos han sido gestionados de forma correcta;

Y son estos dos aspectos las grandes novedades del reglamento comunitario aprobado en 1997 y de aplicación a los fondos gestionados en el segundo marco comunitario, y éste sigue siendo el espíritu de los nuevos reglamentos aprobados para su aplicación en el periodo 2000-2006.

En mi exposición trataré de dar, a partir de cuatro puntos, una idea general de las obligaciones que el reglamento 2064/97, relativo al control financiero por los Estados miembros de las operaciones cofinanciadas por los Fondos estructurales, ha impuesto a los órganos de control externo de los Estados miembros y de cómo su aplicación se está llevando a cabo en España.

El reglamento 2064 de la Comisión se aprobó en octubre de 1997 en el marco del denominado SEM 2000, o iniciativa comunitaria de buena gestión financiera para el año 2000.

Este reglamento, actualmente de aplicación para el cierre de todas las formas de intervención del segundo marco define, de un modo más detallado a como antes se definían, las obligaciones de los Estados miembros en materia de control financiero.

Así, el citado reglamento establece en primer lugar la necesidad de comprobar la eficacia de los sistemas de gestión y control de los órganos gestores, así como de realizar controles sobre proyectos específicos basados en un análisis de riesgo, de modo que la muestra de controles a efectuar a lo largo del periodo, es decir del año 1994 al año 1999, sea representativa de todo el programa. Por otro lado, al menos el 5% del gasto elegible del periodo y para cada forma de intervención en cuestión debe ser controlado.

En segundo lugar, determina los aspectos que deberán ser objeto de verificación en los controles que se lleven a cabo, tales como la documentación que soporta los gastos incurridos, la elegibilidad de los gastos certificados, la cofinanciación efectiva de los proyectos, etc.

En tercer lugar y al objeto de garantizar el tratamiento efectivo de las irregularidades puestas de manifiesto en los controles, se establece un procedimiento para comunicar aquellas irregularidades detectadas que, en un tiempo determinado, no hubieran sido adecuadamente atendidas por el órgano gestor.

Por último, el reglamento determina que un órgano independiente del órgano de gestión, deberá certificar la validez del saldo final que se solicita para el cierre de cada forma de intervención.

La aplicación de este reglamento ha obligado a los órganos de control de los Estados miembros a adecuar sus procedimientos, sus objetivos, así como el ámbito de los controles a las exigencias del mismo.

Para ver cómo se aplica en España este reglamento, voy a referirme en primer lugar al texto refundido de la Ley General Presupuestaria.

El artículo 18.2 del citado texto legal determina que es la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) el órgano competente para establecer la necesaria coordinación de los controles, manteniendo las necesarias relaciones con los órganos de las Comunidades Europeas, de los Entes Territoriales y de la Administración del Estado.

Con base a esa competencia y para cumplir lo dispuesto en el reglamento 2064/97, la IGAE ha impulsado la coordinación con las Intervenciones Generales de las Comunidades Autónomas con objeto de aplicar de forma homogénea el reglamento comunitario en todo el territorio nacional.

Desde su entrada en vigor el primer objetivo de la IGAE fue conocer el número **total de formas de intervención** que habían sido aprobadas en España para los cuatro fondos estructurales para el periodo 1994-1999.

La IGAE elaboró y coordinó con las Intervenciones Generales de las Comunidades Autónomas la documentación que recogiera la llamada **pista de auditoría**, es decir, el circuito financiero y documental de cada unidad que interviene en la gestión de las ayudas estructurales.

La documentación elaborada de la pista de auditoría no sólo se refiere a los órganos gestores de la Administración central, sino también incluye la descripción de la actividad de los órganos gestores de las Comunidades Autónomas en la gestión de los fondos estructurales.

El reglamento establece, no sólo, que deben hacerse controles, sino que la selección de los mismos a lo largo del periodo de programación debe basarse en criterios de análisis de riesgo.

Este análisis de riesgo debe tener en cuenta la concentración de proyectos dependientes de determinadas autoridades de gestión, factores de riesgo identificados en controles nacionales o comunitarios anteriores, la muestra seleccionada debe contemplar una adecuada variedad de proyectos y en la selección de estos proyectos debe valorarse la importancia económica de los mismos.

Además de los factores de riesgo antes citados, la muestra de proyectos elegida a lo largo del periodo y para cada forma de intervención, ha de ser al menos igual al 5% del importe de gasto elegible de dicha forma de intervención.

La segunda preocupación de la Comisión era la calidad de los informes realizados por los Estados miembros. La falta de descripción del trabajo realizado, la falta de una clara metodología aplicada, la inexistencia de los elementos verificados en el control, así como la inexistencia de la documentación analizada y que constituía el soporte de los gastos incurridos y su elegibilidad, etc., marcaron el hecho de que en el reglamento 2064/97 se atendiera esta preocupación.

Sobre este segundo aspecto al que ahora me voy a referir, la IGAE, al realizar los controles sobre acciones cofinanciadas con fondos comunitarios, aplica las normas de auditoría del sector público, el Real Decreto 2188/95 y disposiciones posteriores en cuanto a estructura y contenido de los informes.

Por otro lado, el tratamiento homogéneo de todos los informes que realizan órganos dependientes de la IGAE en el ámbito nacional, se consigue mediante un control de calidad del informe antes de que el mismo sea firmado y remitido al beneficiario de la ayuda por la Intervención Delegada, Regional o Territorial actuante, sin menoscabar ni su independencia ni su responsabilidad en el control.

Para que el tratamiento de la aplicación del reglamento sea homogéneo en todo el territorio nacional, la IGAE ha elaborado programas de trabajo para una gran cantidad de medidas que son aplicados tanto por los órganos de control de la IGAE como por los órganos de control de las Intervenciones Generales de las Comunidades Autónomas.

El tercer aspecto que les quiero comentar hace referencia a que la Comisión quiso, a partir del reglamento, hacer un seguimiento puntual de los informes con irregularidades que realizaran tanto la Comisión como los Estados miembros. De ahí que el reglamento determine que todas las irregularidades detectadas, deben ser resueltas de forma satisfactoria, y en el caso de que una irregularidad detectada no sea corregida de forma apropiada a los seis meses de su comunicación al órgano gestor, esta circunstancia debe comunicarse a la Comisión.

España a través de la IGAE ha venido comunicando a la Comisión aquellos casos no resueltos de forma satisfactoria por el órgano gestor una vez transcurrido

el tiempo establecido, no sólo a partir de los controles realizados por órganos dependientes de la IGAE, sino también a partir de la comunicación hecha en este sentido por las Intervenciones Generales de las Comunidades Autónomas.

Por último, me voy a referir a uno de los aspectos más novedosos del reglamento que, en mi opinión, lo constituye el hecho de que un órgano independiente del órgano gestor deba pronunciarse sobre la solicitud de saldo final en el momento del cierre de cada forma de intervención.

La Comisión quiere tener seguridad de los controles efectuados, sus resultados, así como el seguimiento dado a los controles. Por tanto el órgano independiente en la declaración final tiene que tener en cuenta el resultado de los controles llevados a cabo no sólo por el Estado miembro, sino también el resultado de los controles realizados por la Comisión y por el Tribunal de Cuentas Europeo a lo largo del periodo. En la declaración se debe hacer referencia al seguimiento que del resultado de los controles ha hecho el órgano gestor.

En resumen, la Comisión quiere tener un elemento de confianza a través de esta declaración final sobre la solicitud del saldo final.

En España esta declaración será realizada por la Intervención General de la Administración del Estado para aquellas formas de intervención cuya gestión sea nacional y por las Intervenciones Generales de las Comunidades Autónomas para aquellas formas de intervención cuya gestión sea autonómica. Para aquellas formas de intervención cuyo ámbito de gestión sea pluriregional y atendiendo al reglamento que determina que deberá elaborarse una declaración final por cada forma de intervención, la IGAE, teniendo como base las declaraciones parciales de las diferentes Intervenciones Generales de Comunidades Autónomas, elaborará una declaración resumen de las declaraciones recibidas.

Para terminar, quiero decir que he querido presentar de forma muy rápida y en un momento en que se están cerrando las formas de intervención del periodo 1994-1999 que, a mi juicio, constituyen las principales obligaciones que impone el reglamento a los Estados miembros.

En mi opinión, en España, y desde el punto de vista de su aplicación por los órganos de control, se han puesto las bases que permiten asegurar que el mismo se está aplicando de forma homogénea en todo el territorio nacional. Me refiero

a la selección de las muestras de beneficiarios objeto de control, las pruebas sustantivas que hay que realizar en los controles, la consideración de gastos elegibles, etc.

Si bien hay aspectos que aún son mejorables en la consecución de todos los elementos contenidos en el reglamento, entiendo que hay bases sólidas suficientes para asegurar que en España, en lo que se refiere al control financiero realizado por las Intervenciones Generales tanto de la Administración Central como de las Comunidades Autónomas, el reglamento 2064/97 de la Comisión se está aplicando razonablemente bien.

La Comisión de la Unión Europea y el Tribunal de Cuentas Europeo, han venido realizando controles en los Estados miembros en los últimos años con objeto de comprobar la aplicación del reglamento 2064/97.

El informe del Tribunal de Cuentas Europeo y el borrador de informe de la Comisión referidos a la aplicación de dicho reglamento por los Estados miembros, deben servir como elementos de referencia para corroborar lo que antes he dicho.

La evaluación final de su efectiva aplicación por parte de la Comisión y del Tribunal de Cuentas Europeo permitirá sacar, a finales del próximo año, las primeras conclusiones, lo que sin duda, unido al aprendizaje en estos años, servirá para mejorar la aplicación del nuevo reglamento comunitario 438/01 ya aprobado para el tercer marco.

Ilmo. Sr. D. Jesús Lázaro Cuenca
Tribunal de Cuentas Europeo

Tomás Ramos Segovia empezaba su disertación diciendo que una de las razones, quizás la esencial que motiva el reglamento 2064 y de otra serie de reglamentos que han venido apareciendo con posterioridad, en especial los que regulan las acciones en los nuevos marcos comunitarios de apoyo para el período 2000-2006, estaba en el alto porcentaje de errores detectados por parte del Tribunal de Cuentas Europeo en la gestión de los fondos estructurales, en las operaciones financiadas por fondos estructurales.

Esto efectivamente fue así y fue el Parlamento Europeo el que exigió a la Comisión Europea que presentara un programa de acción para disminuir este porcentaje de errores. De hecho hay que decir, que el porcentaje que presenta en fondos estructurales, es superior a la media, es quizás uno de los porcentajes de errores más alto que nos estamos encontrando y que nos seguimos encontrando, porque parece ser que el Reglamento 2064 no ha dado todavía sus frutos, es decir, los últimos controles realizados, este mismo año referidos a operaciones a pagos realizados en el ejercicio 2000, continúan dando tasas de errores similares a las de todo el período y ya llevamos dos años y algunos meses de aplicación de este reglamento.

Entonces qué es lo que ha pasado, qué es lo que está pasando. El Tribunal de Cuentas también por demanda, por influencia del Parlamento Europeo, decidió en un determinado momento, hace dos años, que no bastaba en nuestro informe anual con presentar una fotografía de lo que estaba pasando, es decir, si había muchos errores, si había pocos y qué tipo de errores había. Decidió que tenía que indicar dónde se estaban produciendo esos errores y decidió que tenía que indicar también por qué se estaban produciendo esos errores. En estos dos últimos años, por lo tanto, ha habido un cambio en el enfoque de la DAS, de la Declaración de Fiabilidad, y la DAS ya no se apoya exclusivamente en control de operaciones, sino que se apoya también en control de sistemas.

Uno de los sistemas que se ha controlado y que ha dado lugar a mención en el informe anual relativo al año 99 y en el informe anual relativo al año 2000, que

será objeto de pronta publicación y que se acaba de presentar ante al Parlamento Europeo y el viernes de la semana pasada ante el Tribunal de Cuentas Español y Parlamento Español, ha sido precisamente el sistema de Control Financiero en Estados Miembros, el reglamento 2064.

Primer tema que nos encontramos, el Reglamento se publica a finales de 1997, entra en vigor a finales de 1997, noviembre de 1997. Sin embargo, a pesar de tener toda una serie de puntos, digamos que se prestan a diversas interpretaciones, las orientaciones de la Comisión, interpretativas evidentemente, en relación a este Reglamento, no aparecen hasta el año 99, hasta octubre del 99. Ello implica que ya en una serie de Estados Miembros, se ha optado por una interpretación y por una Organización determinada, que luego no va a casar con la interpretación que da la Comisión a este Reglamento, pero es que en algunos casos ni siquiera casa con normas de auditoría generalmente admitidas, es decir con normas INTOSAI y con normas IFAC, ya sea para control público, ya sea para control en entidades públicas.

La visión que tiene el Tribunal de Cuentas sobre el control financiero sobre fondos estructurales en España, es una visión globalmente positiva, esto no quiere decir que no se hayan observado problemas en España, se han observado también y se han comunicado. España ha sido objeto de tres visiones de control, dos realizadas por el Tribunal de Cuentas Europeo y una realizada por la Comisión, por A3. En las tres misiones se han detectado problemas, pero también en las tres misiones, se ha podido ver el esfuerzo de coordinación desarrollado por la IGAE y se ha podido ver también el grado de avance en relación al cumplimiento del objetivo del 5% de cara a emitir la certificación al cierre.

También tengo que decirles esto, con sus matizaciones, la opinión global es positiva, esto no significa que no existan problemas. Como ustedes saben en España hay programas operativos en el anterior marco por Comunidades Autónomas, hay subvenciones globales, hay toda una serie de formas de Intervención sobre las cuales, sobre algunas de las cuales, todavía no se ha empezado siquiera el control, globalmente es positivo, pero tiene sus problemas. En cualquier caso nuestra valoración es bastante más positiva en relación a España, al esfuerzo que se ha realizado en España, que al esfuerzo realizado en otros países.

En lo que estaba comentando anteriormente, problemas en cuanto a interpretación, el reglamento no indica nada en relación a la independencia del Órgano de

Control, del que realiza el control de las transacciones, del que realiza el control de los sistemas; sí indica en relación a la independencia de quién va a emitir la certificación, pero no a los anteriores. Aquí hay dos tipos de Órganos, en España no habéis optado por esto, en España los mismos que emiten la certificación son los que están realizando los controles, si bien es cierto, que en algunas Comunidades Autónomas se ha acudido a contratación de firmas de auditoría para realizar los controles del 5%.

Las normas de auditoría generalmente admitidas, exigen esta independencia y hemos visto en determinados países y la Comisión ha tenido ocasión de comprobarlo, que son Entidades, Unidades dependientes de los beneficiarios finales, incluso de los Órganos ejecutores de las acciones financiadas por fondos estructurales, los que estaban realizando en control del 5%. Esto a nuestro entender, es un control no válido, a efectos de ser computado por 5%.

Segundo problema interpretativo que tenía el reglamento: el reglamento indica que para programas aprobados con anterioridad de la fecha de su entrada en vigor, el esfuerzo de control se puede reducir proporcionalmente. Ha habido una serie de países que han aplicado esta reducción proporcional, y ha habido otra serie de países que han interpretado que antes del 97 no se tenía porqué controlar nada, con lo cual el control realizado de esta forma, para esos programas, no es representativo.

El Reglamento habla también de que el control tiene que realizarse bajo criterios de riesgo, basado en un análisis de riesgo, pero a la vez ha de ser representativo del conjunto. Esto tiene sus complicaciones, porque si no vamos exclusivamente a una de las dos, evidentemente si nos basamos en criterios de riesgos, el control no va a ser representativo, si primamos las operaciones de riesgo en el control, los resultados finales no serán representativos del conjunto del programa operativo. Ahora bien, cuando dice el Reglamento representatividad, no es una representatividad estadística. El Reglamento no exige esta representatividad estadística, exige que haya una mezcla adecuada en cuanto a operaciones controladas, de los proyectos en función de su cuantía, es decir, proyectos de gran cuantía, proyectos de pequeña cuantía y a lo largo de la vida del programa operativo, es decir, es más bien un control orientado a estos tres temas y teniendo en cuenta los factores de riesgo.

Si se quiere conseguir una representatividad de tipo estadístico, la verdad es que con este esquema la única solución es optar por un muestreo estratificado, porque

ese muestreo permitiría también, introducir los factores de riesgo en los estratos correspondientes, pero eso sí para después medir el efecto en relación al total del programa, los resultados para ese estrato tendrían la ponderación correspondiente, su importancia relativa en relación al conjunto de la población y el conjunto de las medidas. Pero les vuelvo a repetir, el Reglamento no exige un muestreo estratificado y las orientaciones dadas por la Comisión en los anexos 2 y 5 del manual de auditoría de fondos estructurales, van más bien a una selección orientada; es decir, se basan en la selección inicial por criterios de riesgo e importancia financiera y después se va llegando mediante sustituciones de unos proyectos por otros en la muestra, a esa mezcla adecuada de proyectos de distintos tipos a lo largo de la vida del programa, proyectos de distintas cuantías.

Evidentemente este resultado no permite ninguna extrapolación. Lo recalco por una razón, vamos a ver cómo se miden los temas de cara a las correcciones financieras. El Reglamento de correcciones financieras y este propio Reglamento, indican que se tienen que tener en cuenta los resultados. Este Reglamento cuando habla de las certificaciones y el Reglamento 4.3.8, establecer que la persona que las emita se abstendrá de omitir opinión, cuando el error sea lo suficientemente elevado o cuando se hayan detectado errores sistemáticos de determinada importancia.

Nadie nos dice lo que es error suficientemente elevado, nosotros estamos dando opinión negativa a los pagos efectuados por la Comisión, año tras año, desde el año 1994, a partir de un porcentaje de error del 1%. Esto quizás les pueda servir de medida, también les puedo decir que el Parlamento defiende tolerancia cero. Esto evidentemente, entiendo que no les puede servir de medida, porque significaría controlar absolutamente todo.

¿Qué es lo que puede suceder en este caso?, pues que llegan ustedes a la certificación final y es una certificación que da una medida del error, que más bien cuentan los errores que se han observado, la muestra que se ha realizado, los errores que se han observado, pero esa medida no es extrapolable. Eso les permite tener una opinión cualitativa, a efectos de la legalidad, regularidad en el programa. Bien, esto ¿cómo se traslada a una corrección financiera?

La Comisión indica en sus respuestas al informe efectuado por el Tribunal sobre este Reglamento, que en el caso de altas tasas de error, procederá a exigir un aumento del número de controles. Si los controles se han efectuado adecuadamente, un aumento del número de controles, únicamente seguirá indicando que el por-

centaje de error es muy alto, tanto en la parte controlada, como también en la parte no controlada, con lo cual esto no serviría de mucho. Esto en cuanto problema que presenta la interpretación del Reglamento.

Hay problemas también en cuanto a la aplicación, comentaba antes que en España, hay determinadas Comunidades Autónomas, determinadas formas de intervención en las que todavía no se ha empezado el control, pero es que les tengo que decir que hay países en los que todavía no se ha empezado el control, es decir, que se ha empezado en forma mínima, como es el caso por ejemplo, de Italia, se ha empezado en forma mínima y sinceramente en el Tribunal estamos muy preocupados, porque vemos que no se va a llegar, o vemos que el cierre de los programas del período 94-99, se puede retrasar a infinitud y ya nos paso con Italia en períodos anteriores a 1994.

Otro tema, ya mencionado anteriormente, es que hay países que pensaban que no se tenía que controlar antes del 97. Hay países también que han pensado que esta obligación de tener una mezcla de los distintos tipos de gasto era facultativa, que no había ninguna obligación. El resultado es que los controles que se han hecho en determinados países y España en algún caso, tiene este problema, en algún programa operativo ha tenido este problema, por no haber una adecuada mezcla de los distintos expedientes no se llega a una muestra representativa del programa. Hay otros Estados que lo tienen como caso general. Los programas operativos pueden tener pagos hasta finales de este año, si se decidió que ya estaba controlado todo el programa operativo en el año 1999, evidentemente no se ha controlado ni el 2000 ni el 2001, entonces se parte de un Presupuesto en el que las acciones realizadas en 2000 y 2001 presentan el mismo perfil en cuanto a cumplimiento de la legalidad, que las acciones anteriores. Esto hay que demostrarlo, porque si no se puede significará que el control realizado no es representativo y no se puede emitir la certificación.

Llegamos al tema de las irregularidades, que ya se ha comentado. Este informe especial tocaba también el tema de comunicación de irregularidades. Al igual que en el caso del 2004, entendemos que la Intervención General ha desarrollado una muy buena labor de coordinación y entendemos que, en general, España está por encima de la media de países comunitarios. Como ustedes saben, hay países comunitarios que por determinados fondos, no han comunicado todavía ninguna irregularidad y el Reglamento de comunicación de irregularidades data del año 1994.

¿Qué es lo que sucede, que no ha existido ninguna irregularidad en siete años, en esos Estados miembro?. En el Tribunal de Cuentas tenemos muchas dudas de que esta sea la interpretación correcta. En España sin embargo, no fue así, se han comunicado irregularidades por todos los fondos, pero estamos observando serios problemas en cuanto al tema de recuperación. Hay Comunidades Autónomas y hay Órganos Estatales que tardan un año en empezar el procedimiento de recuperación. Y esos fondos, no son fondos nacionales, son fondos comunitarios financiados por fondos nacionales. Esperemos que con la modificación del Reglamento financiero, se modifique también la normativa en relación a interés de demora y se puedan exigir éstos a los Estados miembros cuando suceden cosas como las que acabo de contar.

Ilmo. Sr. D. Ricardo García Ayala
Director A de la Dirección General de Control Financiero.
Comisión Europea

Voy a hablarles de la reforma administrativa y en particular de la gestión financiera, que se está desarrollando en estos momento en la Comisión Europea. Para eso, el pasado 30 de octubre, es decir, hace 20 días exactamente, la Comisión Europea ha aprobado un proyecto de modificación del Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas. Aunque el documento aprobado por la Comisión, ha sido establecido teniendo en cuenta la opinión del Tribunal de Cuentas del 8 de marzo de este año, de la Resolución y modificaciones adoptadas por el Parlamento Europeo el 31 del mismo mes y de las conclusiones adoptadas por el Consejo de Ministros del 5 de junio pasado, no se puede considerar este documento, nada más que como un documento de trabajo y no como una proposición formal, de modificación del documento financiero en tanto no se reciba la opinión formal del Parlamento Europeo.

Una vez recibida la opinión y efectuadas las modificaciones que eventualmente pudieran producirse, el texto será enviado al Consejo para discusión y en su caso aprobación, aprobación que como ustedes saben, debe hacerse con unanimidad, por lo menos hasta el año 2006, eso es lo que fue acordado en Niza en la última reunión.

El nuevo Reglamento financiero sería el marco reglamentario necesario para el funcionamiento integral de la Reforma Administrativa y Financiera, en su dimensión Gestión Financiera, adoptada por la Comisión en su libro blanco sobre las medidas y acciones a llevar a cabo en el proceso de la Reforma Administrativa y Financiera de la Comisión. Como ustedes saben, en el mes de marzo del año pasado, la Comisión aprobó este libro blanco.

Si pudiéramos resumir brevemente el objetivo de la Reforma Administrativa de la Comisión, en su aspecto insisto financieros, yo diría que es la descentralización o una mayor descentralización de la gestión. Para ser incluso más preciso, diría que

es la descentralización del control financiero de la gestión directa de los Fondos comunitarios. ¿Por qué?, como ustedes saben, la organización de la gestión financiera en la Comisión europea y en todas las instituciones europeas, está basada en la distribución de tres factores financieros: el ordenador y gestor, es una organización copiada exactamente de la que había en Francia, y que es exactamente la que hay en España, el ordenador y el gestor o el gestor, el Interventor que nosotros llamamos el controlador financiero y el contable.

Factores que están recogidos en el tratado y cuyas funciones están definidas y desarrolladas en el Reglamento Financiero. Se trata pues, de un sistema de autorización previa centralizada, tanto para los compromisos, como para los pagos, que son propuestos por los ordenadores y que a su vez son contabilizados y en el caso de los pagos también ejecutados de forma centralizada por el contable de la Comisión.

La reforma propuesta por el libro blanco y recogida en el proyecto del nuevo Reglamento financiero, consistiría en trasladar la función de control previo a las Direcciones Generales que ordenan y gestionan los gastos comunitarios actualmente. Esta sería la futura organización de la Comisión, que ya en parte se ha efectuado y que quedaría así una vez que el Reglamento financiero fuera aprobado por el Consejo. Se trataría de trasladar a los Comisarios y en particular a las Direcciones Generales, todas las actividades de preparación, gestión y control de todos los compromisos y los pagos, además en las Direcciones Generales se ha establecido una unidad de control. Ya la reforma empezó el año pasado con una gran reorganización de control financiero. El control financiero tenía dos actividades fundamentales: el control ex-ante, control previo y también la auditoría, entonces la parte de auditoría ha sido separada del control ex-ante y ha sido trasladada a la Direcciones Generales, en particular en los fondos estructurales y en la Dirección General de la Agricultura, que como saben son las que gestionan los fondos tanto agrícolas, como los fondos estructurales.

Se va a crear un servicio de auditoría interna y se quedaría un servicio central financiero para todo lo que es definir las reglas y procedimientos, la formación y la asistencia a las Direcciones Generales Técnicas futuras. Además se crearía una Comisión para el seguimiento de las auditorías efectuadas por el servicio de auditoría interna. Como ven ustedes desaparecería la actual Dirección de Control Financiero, el control ex-ante o la autorización previa.

El servicio de auditoría interna, entre otras cosas tendrá la misión de auditar el sistema de control interno establecido por las Direcciones Generales y el Servicio

Central Financiero, que bajo la autoridad del Director General de Presupuestos, será el encargado de definir y establecer las reglas y procedimientos para la aplicación del Reglamento financiero, así como unificar posibles divergencias interpretativas que en una futura organización, cada vez más descentralizada, podrían producirse. Como he dicho al principio, se trata fundamentalmente de la descentralización del control de los gastos gestionados directamente por los servicios de la Comisión, porque en efecto como ustedes saben, y ya se ha dicho al principio en la primera intervención, la preparación, el seguimiento y ejecución de gran parte de los fondos comunitarios se hace ya a nivel descentralizado por los Estados Miembros.

En particular, los gastos agrícolas de la sección garantía del fondo del FEOGA, Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, son gestionados desde 1970, es decir, desde hace 30 años, por los Estados Miembros y el propio Reglamento financiero establece en su título 8, que los gastos financiados por el FEOGA sección garantía, son gestionados de acuerdo con el Reglamento específico, que es el actual 1258 del 99, por servicios u organismos contemplados en dicho reglamento, que no son otros que los Organismos Pagadores que ustedes conocen, aprobados por los Estados Miembros para la gestión y el control de estos fondos agrícolas. Como también se ha dicho, los fondos agrícolas suponen para el presupuesto de este año 44.000 millones de Euros, que sobre los 96.900 millones representan el 47 ó el 50% que se ha dicho ya al principio de la sesión, es decir, la gestión y el control de estos fondos están ya completamente descentralizados.

Además en la gestión de los fondos estructurales y el fondo de cohesión, que suman para este año del orden de 32.000 millones, casi el otro 33% del presupuesto comunitario, ha habido un proceso de descentralización, desde su reforma de 1987/88 con el acta única y que ha continuado en los Reglamentos que han ido regulando los diferentes períodos de programación, hasta el actual Reglamento 1260 del 99, para el período que va desde 2000 al 2006. En efecto, estamos hablando, como también se ha dicho, de la gestión de un montante del 77% del presupuesto comunitario, que ya está gestionado de una manera descentralizada.

Es cierto que el grado de descentralización del Feoga-Garantía y el de los Fondos Estructurales, como ustedes saben, es diferente. Estos últimos no tienen un apartado específico, un título especial en el actual Reglamento financiero que así lo disponga, como hemos visto en el caso del Feoga-Garantía. De todas formas, podemos decir que la reforma administrativa y financiera de la Comisión es limitada en

cuanto a su efecto sobre la gestión de los fondos descentralizados o gestionados de una manera compartida por los Estados Miembros. En el caso del Feoga-Garantía, yo creo que no va a cambiar casi nada de la situación actual, excepto la intervención del control financiero en la etapa de las consultas interservicios actuales, tanto para los nuevos Reglamentos como para las eventuales correcciones financieras al término de un control y que desaparecerán con la futura supresión del controlador financiero en sus responsabilidades actuales.

Para los fondos estructurales y de cohesión, los cambios serían más importantes, porque en el proyecto del nuevo Reglamento financiero, el nuevo artículo 53 establece tres modalidades de ejecución del presupuesto: la gestión centralizada, la gestión compartida o descentralizada y la gestión conjunta. Este mismo artículo envía a las Disposiciones particulares del título 1 y 2 de la segunda parte de este futuro Reglamento financiero y se trata de la gestión compartida de los fondos Feoga-Garantía y de los fondos estructurales. Además, esto es muy importante, este artículo establece en su punto 6, que en el caso de gestión compartida y descentralizada, la Comisión pone en marcha según las disposiciones específicas, procedimientos de liquidación de cuentas y mecanismos de correcciones financieras, que le permitan asumir sus responsabilidades finales en la ejecución del presupuesto comunitario.

Este es el cambio que más va a afectar a la futura gestión de los fondos gestionados por los Estados Miembros y en todo caso a los fondos estructurales, porque para los fondos del Feoga-Garantía, los procedimientos de liquidación de cuentas ya existen y, en principio, no deberían cambiarse. Para el futuro de los Fondos estructurales, quizás la pregunta que hay que responder es si el Reglamento del Consejo sobre las disposiciones generales sobre fondos estructurales 1260/99 y los Reglamentos de aplicación de la Comisión sobre los fondos estructurales, tales como el 438/2001 relativos a los sistemas de gestión y de control de dichos fondos y el 448/2001 sobre sistemas de correcciones financieras aplicables a los fondos estructurales, son suficientes para cumplir con el requisito del nuevo artículo o del futuro artículo 53 o del futuro Reglamento financiero o si sería necesaria una adaptación o un nuevo Reglamento sobre la liquidación de cuentas específico para estos fondos estructurales.

A nadie escapa la importancia de esta nueva exigencia del futuro Reglamento financiero y la incidencia que en los procedimientos de certificación de gastos de los Estados Miembros, pudiera producir, sin hablar de las repercusiones financieras

que de ella pudieran emanar. Durante toda la tarde hemos estado hablando de que en la actual reglamentación se pide la certificación, pero al final del período. La pregunta es si con la nueva reglamentación, se va a exigir una certificación anual.

En la reglamentación actual el procedimiento de liquidación de cuentas ya es aplicado a ciertos fondos estructurales, por ejemplo el desarrollo rural. Ustedes saben que estas ayudas son financiadas, bien por la sección orientación del Feoga en las regiones del objetivo uno, bien por la sección garantía del Feoga en las regiones fuera del objetivo uno y estas ayudas siguen el sistema y los procedimientos de esta sección del Feoga, es decir, en este momento ya existe el mismo tipo de medidas que son gestionadas de dos maneras diferentes y una de ellas va a tener rápidamente una especie de liquidación de cuentas.

Permítanme que termine mi intervención diciendo que quizás la pregunta tal y como yo la he planteado, de que si será necesario o no un nuevo Reglamento, si los actuales Reglamentos son suficientes para responder al futuro Reglamento financiero, y en particular a este nuevo artículo 53, quizás no sea la adecuada, pero lo que sí es cierto, es que no hay una respuesta única y que una reflexión se está produciendo en este momento en los servicios de la Comisión para poder responder a ella.