

***:EL NUEVO REGIMEN JURÍDICO
DE LAS SUBVENCIONES PÚBLICAS
EN ESPAÑA - LA FUNCIÓN
DEL AUDITOR DE CUENTAS:***

-.JUNIO – 2.007.-

AUTOR: TOMÁS VERDÚ CONTRERAS. ECONOMISTA.
AUDITOR DE CUENTAS. CATEDRÁTICO EN
ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS Y
ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN COMERCIAL.
VOCAL DE LA JUNTA DE GOBIERNO DEL
ILUSTRE COLEGIO OFICIAL DE TITULADOS
MERCANTILES Y EMPRESARIALES DE LA
REGIÓN DE MURCIA.

A).- ÍNDICE DE CONTENIDOS:

1. ANTECEDENTES NORMATIVOS.
2. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY GENERAL DE SUBVENCIONES Y DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE SUBVENCIONES.
3. LAS SUBVENCIONES: CONCESIÓN Y PAGO.
4. PROCEDIMIENTOS DE CONCESIÓN Y DE GESTIÓN PRESUPUESTARIA: TITULO I FASES O ETAPAS.
5. LAS SUBVENCIONES: JUSTIFICACIÓN.
6. COMPROBACIÓN Y CONTROL DE LAS SUBVENCIONES.
7. ESQUEMA SOBRE LA FUNCIÓN DEL AUDITOR DE CUENTAS EN LA REGULACIÓN SOBRE SUBVENCIONES PÚBLICAS.

A).- ANTECEDENTES NORMATIVOS:

1. La ley 38/2.003, de 17 Noviembre General de Subvenciones.
2. Reglamento de la Ley General de Subvenciones, aprobado por el Real Decreto 887/2.006, de 21 de Julio.

B).- ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY GENERAL DE SUBVENCIONES Y DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE SUBVENCIONES:

1. ÁMBITO OBJETIVO DE APLICACIÓN DE LA LEY:

- Su ámbito objetivo de aplicación viene dado, inicialmente, por el concepto de “SUBVENCIÓN”.

CONCEPTO DE SUBVENCIÓN:

- Se concibe la Subvención, como todas aquellas entregas dinerarias que realice una Administración o una Entidad Pública y que entren dentro del concepto de Subvención que enmarca la propia Ley.
- En consecuencia con lo anterior, y conforme consagra el Artículo 2.1 de la Ley General de subvenciones, que es el que la DEFINE “Quedará sujeto todo acto de disposición realizado por una Administración, que consista en la entrega de una cantidad de dinero, “DISPOSICIÓN DINERARIA”, de forma gratuita, (SIN CONTRAPRESTACIÓN), sujeta a unas cargas o CONDICIONES, es decir, el cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, y que tenga por objeto el “fomento de una Actividad de Utilidad Pública o Interés social o de Promoción de una Finalidad Pública”.

De la definición anterior, se desprende que quedan incluidas:

No todas las Ayudas Públicas, sino solo aquellas que reúnan las notas características expuestas. Quedan al margen, por tanto, las prestaciones

contributivas y no contributivas del sistema de la Seguridad Social, los Beneficios fiscales, las prestaciones de la Ley de Dependencia y otras análogas.

2.- ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DE LA LEY:

- Conforme preceptúa el Artículo 3 de la Ley, junto a la aplicación plena de la Ley a la Administración General del Estado (Ministerios y Organismos Autónomos y a la aplicación parcial (preceptos básicos) a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, cabe hablar también de una aplicación mínima, o sea, únicamente de sus PRINCIPIOS O CRITERIOS. Este es el supuesto de las “Entregas Dinerarias sin Contraprestación” que se realicen por los Organismos y Entidades de Derecho Público que se rijan por el Derecho Privado, como las Entidades Públicas Empresariales y por las Fundaciones del Sector Público.
- Estas Entidades deben establecer un “MARCO DE GESTIÓN”, mediante un Reglamento de carácter interno, que habrá de impedir toda arbitrariedad en la distribución de sus recursos, que son de origen público.

C).- LAS SUBVENCIONES: CONCESIÓN Y PAGO.

1.- FORMAS DE CONCESIÓN:

- Conforme establece la Ley, hay dos formas o procedimientos de CONCESIÓN:

- a) El de CONCURRENCIA COMPETITIVA, y
- b) EL DE CONCESIÓN DIRECTA.

a).- CONCURRENCIA COMPETITIVA U ORDINARIO:

- Este procedimiento pretende salvaguardar la igualdad de acceso de todos los ciudadanos.

- De conformidad con el artículo 22 de la Ley General de Subvenciones, el PROCEDIMIENTO DE CONCURRENCIA COMPETITIVA, reúne las siguientes CARACTERÍSTICAS.

- a) Se inicia mediante CONVOCATORIA PUBLICA.
- b) Se establecen criterios previos de valoración.
- c) Se tramiten de forma simultánea las solicitudes presentadas.
- d) Se adjudican las Subvenciones en función del orden de prelación que resulte de dichos criterios, y,
- e) La formulación de la propuesta de adjudicación se establece por un ÓRGANO COLEGIADO.

b).- CONCESIÓN DIRECTA U EXCEPCIONAL:

- Según establece el Artículo 22 de la Ley General de Subvenciones, en su apartado 3, cabe la concesión directa, o sea, sin PUBLICIDAD Y CONCURRENCIA, en los siguientes SUPUESTOS:

- 1. Las previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, en los Presupuestos de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, en los términos recogido en los CONVENIOS y en la NORMATIVA REGULADORA de estas Subvenciones.

2.- CONCEPTO DE SUBVENCIÓN NOMINATIVA: Artículo 65 del Reglamento General de la Ley General.

- 1.- Son Subvenciones Nominativas aquellas en las que el Objeto, dotación presupuestaria y beneficiario aparecen designados expresamente en el ESTADO DE GASTOS DEL PRESUPUESTO”.
- 2.- Aquellas Subvenciones cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesto a la Administración por una norma de rango legal.

3.- De forma excepcional, aquellas otras Subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública.

Desde la perspectiva estatal, se requiere además, que el gobierno apruebe un Real Decreto, a propuesta del Ministro competente y previo informe del Ministerio de Economía y Hacienda.

D).- PROCEDIMIENTOS DE CONCESIÓN Y DE GESTIÓN PRESUPUESTARIA:

TITULO I FASES O ETAPAS:

- La Ley regula en su Título I, un procedimiento que se articula en dos grandes FASES o ETAPAS:

a).- FASE DECLARATIVA:

1.- Integrada tanto por actuaciones puramente ADMINISTRATIVAS como PRESUPUESTARIAS, y que abarca desde la convocatoria hasta la resolución o acuerdo de concesión y que puede desarrollarse en las Modalidades de Concurrencia Competitiva o de Concesión Directa.

b).- FASE DE EJECUCIÓN DEL ACUERDO DE CONCESIÓN:

1.- Esta fase es ulterior a la FASE DECLARATIVA en cualquiera de sus Modalidades y culmina con el pago al beneficiario.

a).- Establece el artículo 23 de la Ley General de Subvenciones, que el Procedimiento se inicia siempre de OFICIO, añadiendo que la iniciación de oficio se realizará mediante convocatoria aprobada por el “Órgano Competente”. Pues bien, el procedimiento tras las actuaciones de la “FASE DE INSTRUCCIÓN”, en la que se garantiza la audiencia de los interesados y en la que el “Órgano Colegiado de evaluación valora las solicitudes presentadas, con arreglo a los criterios predeterminados en las bases reguladora y en la convocatoria, va a terminar con una “Resolución” concediendo o denegando la Subvención solicitada”. La concesión supone que la Administración deberá efectuar una entrega de fondos públicos a un tercero y esta circunstancia requiere de más actuaciones que garanticen que los recursos estarán disponibles en el

momento del pago y que no queden frustrados los derechos del beneficiario. A este fin se ordena otro orden de actuaciones: a).- Las de gestión presupuestaria, a tal efecto, el Artículo 34 de la Ley General de Subvenciones, dispone que “Con carácter previo a la convocatoria de la Subvención o a la concesión directa de la misma, deberá efectuarse la aprobación del GASTO, en los términos contemplados en la Ley General Presupuestaria o en las normas presupuestarias de las restantes Administraciones Públicas”. Con la aprobación del Gasto quedará retenido el crédito presupuestario, de forma que no podrá aplicarse a otros fines.

Además, al existir manejo de fondos, será necesario que el expediente pase a Intervención para que verifique su legalidad.

b).- FASE DE EJECUCIÓN DEL ACUERDO DE CONCESIÓN: ASPECTOS RELEVANTES:

1.- Dentro de esta FASE, se comprenden dos actos fundamentales. De una parte, el reconocimiento de la obligación y de otra parte, el pago.

a).- Reconocimiento de la Obligación.

1.- Mediante este acto, la Administración declara la existencia de un crédito exigible contra la Hacienda Pública. Como norma general, la exigibilidad de las obligaciones públicas no es inmediata, sino que, conforme estipula el Artículo 21, apartado 2 de la Ley general Presupuestaria, requiere que el acreedor haya cumplido su correlativa obligación. No obstante, en las obligaciones subvencionales, al contrario de lo que sucede en las obligaciones reciprocas, el beneficiario no realiza prestación alguna a favor de la Administración, de forma que no es aplicable la denominada “Regla de Servicio Hecho”, en virtud de la cual la Administración no realiza el pago hasta que recibe la prestación. En consecuencia con lo anterior, la Administración no realiza el pago hasta que recibe la prestación. Así, en este caso, el derecho de cobro no nacerá de la realización de la prestación sino del cumplimiento de los requisitos adicionales a los que se exigen para que la Subvención se conceda y sólo cuando los cumpla

puede la Administración declarar exigible el derecho del beneficiario y éste interesar el pago o cumplimiento.

2.- Requisitos Adicionales para el Reconocimiento:

- Como requisitos adicionales para el reconocimiento, acto que lleva consigo la propuesta de pago, la Ley General de Subvenciones, establece los siguientes:
 - a).- Justificación por el beneficiario de la realización de la actividad, proyecto, objetivo, o adopción del comportamiento para el que se concedió.
 - b).- Acreditación de que el beneficiario se halla al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social y de que no es deudor por “Resolución de Procedencia de Reintegro” de ninguna Subvención anterior.

IMPORTANTE:

- 1.- Con respecto al primero de los requisitos mencionados, junto a la regla General (justificación previa al pago), la Ley General de Subvenciones, admite excepciones, y ello origina diversas formas de pago: Así:
 - a).- Pago previa justificación.
 - b).- Pago a Cuenta.
 - c).- Pago Anticipado.

E).- LAS SUBVENCIONES: JUSTIFICACIÓN:

- 1.- La Ley General de Subvenciones, en su Artículo 30, estableció que la justificación de la subvención podía adoptar tres MODALIDADES:
 - a).- Cuenta Justificativa del Gasto realizado.
 - b).- Acreditación por Módulos.
 - c).- Presentación de Estados Contables.

a).- Cuenta Justificativa del Gasto realizado.

- Esta modalidad responde al procedimiento tradicional de justificación y se articula en torno a los justificantes directos del gasto (facturas, Nóminas, etc.). No Obstante, lo que sucede es que, no siempre va a ser necesario aportar ante el órgano concedente toda la documentación acreditativa. En cualquiera de las tres variantes que presenta la CUENTA, se compone de dos partes, denominadas respectivamente “MEMORIA DE ACTUACIÓN” y

“MEMORIA ECONÓMICA”. Mediante la Memoria de Actuación, el beneficiario ha de dar cuenta del cumplimiento de las condiciones impuestas en la concesión de la Subvención, con indicación de las actividades realizadas y de los resultados obtenidos. La Memoria económica, atiende a la vertiente financiera, debiendo darse cuenta de los recursos obtenidos y aplicados a la actividad, tanto los procedentes de la Administración como los de otras procedencias. En este sentido, se distinguen tres variantes o modalidades de MEMORIA ECONÓMICA:

- a).- Cuenta Justificativa con aportación de justificantes de gasto. Artículo 72 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones.
- b).- Cuenta Justificativa con aportación de Informe de Auditor. Artículo 75 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones.
- c).- Cuenta Justificativa Simplificada. Artículo 75 anterior, utilizable en Subvenciones de importe inferior a 60.000 Euros.

b).- Modalidad de Justificación por Módulos:

- Este sistema surge como consecuencia de la inadecuación de la Cuenta Justificativa para acreditar ciertos tipos de Subvenciones.
- El Sistema de Módulos permite que tanto la concesión como la justificación se hagan en función de un número de unidades físicas que se toman como referencia. En este sistema permanece la Obligación de elaborar la Memoria de Actuación, con el mismo alcance que en la modalidad de “Cuenta Justificativa, pero las obligaciones formales que lleva consigo la “Memoria Económica” se reducen. Se debe acreditar las unidades tomadas como Módulo, pero no es preciso presentar libros ni documentos de trascendencia contable, salvo previsión expresa en contrario de las bases reguladoras.

c).- Modalidad de Justificación mediante Estados Contables.

- Esta forma de justificación está especialmente indicada en los casos en que la “Subvención” se destina a:
 - a).- Compensación de Perdidas de Empresas o Entidades.
 - b).- A cubrir Déficit de Explotación.
- Las bases reguladoras podrán poner que la Subvención se justifique mediante la presentación de Estados Contables, cuando:

- a).- La información necesaria para determinar la cuantía de la subvención pueda deducirse directamente de los Estados Financieros incorporados a la información contable de Obligada preparación para el beneficiario.
- b).- La mencionada información contable haya sido auditada conforme al sistema previsto en el ordenamiento jurídico al que esté sometido el beneficiario, sin perjuicio de las exigencias adicionales que se estimen precisas por la Administración.

F).- COMPROBACIÓN Y CONTROL DE LAS SUBVENCIONES:

- 1.- La aplicación de los Fondos a sus fines está sujeta a una doble comprobación. De una parte, el órgano concedente de la subvención debe revisar la justificación aportada por el beneficiario antes de proceder al pago. La falta de justificación supondrá la pérdida del derecho de cobro. En los casos en que esté autorizado el sistema de pagos anticipados, la falta de presentación dará lugar a la apertura de expediente de reintegro y en su caso, sancionador.
- 2.- La otra comprobación corresponde, en la Administración del Estado, a la Intervención General de la Administración del Estado y en las demás Administraciones Públicas a sus propios órganos de control. El fin de este control puede resumirse diciendo que engloba la verificación de la correcta Obtención y de la aplicación de las Subvenciones por los perceptores. El control financiero llega solo a los beneficiarios que se incluyan en el “Plan de Auditorías y Control financiero” que elabora anualmente la Intervención General de la Administración del Estado.
- 3.- Para terminar, es importante mencionar que tanto la Ley General de Subvenciones, como su Reglamento, prevén el recurso a profesionales de la Auditoría en materia de justificación y control de las Subvenciones. La función de los auditores es distinta en uno y otro caso. La disposición adicional 4ª de la Ley General de Subvenciones, habilita a la Intervención General de la Administración del Estado para recabar la colaboración de Empresas Privadas de Auditoría, en tareas relativas a actuaciones de Control Financiero.

ESQUEMA SOBRE LA FUNCIÓN
DEL AUDITOR DE CUENTAS
EN LA REGULACIÓN SOBRE
SUBVENCIONES PÚBLICAS

ÁMBITO	FUNCIÓN/DESEMPEÑO
A). MATERIA DE JUSTIFICACIÓN	1.- Su función es complementar el valor probatorio de la Cuenta Justificativa o, en su caso, de los Estados Contables, mediante la emisión de un Informe acerca de la fiabilidad de los documentos contables auditados
ART: 74 R.L.G.S.	
B). CONTROL DE SUBVENCIONES.	1.- Su función consiste en colaborar en el ejercicio de la función de CONTROL FINANCIERO.
C). COLABORACIÓN EN LAS FUNCIONES DE CONTROL FINANCIERO	1.- En función a la Disposición Adicional 4ª de la Ley general de Subvenciones, queda habilitada la Intervención General de la Administración del Estado, para recabar la colaboración de Empresas Privadas de Auditoria; su colaboración se formaliza mediante “Contrato Administrativo”, cuyo plazo máximo de duración es de 2 años prorrogable por otros 2 años más.