

CIRCULAR 3/2017, DE 27 DE OCTUBRE, DE LA INTERVENCIÓN GENERAL SOBRE EL FONDO DE INVERSIONES DE TERUEL Y SU EJECUCIÓN

Desde hace varios años, el Gobierno de Aragón viene firmando un Convenio de Colaboración con la Administración del Estado (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) para la financiación de inversiones en la provincia de Teruel, en adelante FITE.

La propuesta de autorización del gasto junto con el correspondiente documento contable A, se fiscaliza únicamente con el soporte documental del borrador de convenio de colaboración. Se trata de un documento en el que se fijan las cláusulas generales que van a regir la relación entre ambas Administraciones y que delega en una Comisión de Seguimiento la determinación de los proyectos concretos que se van a ejecutar dentro de unas áreas generales.

Posteriormente, una vez que se reúne la Comisión de Seguimiento, se aprueban los proyectos de inversión y las entidades responsables de su ejecución, que se relacionan en un Anexo (o en varios) del Acta de dicha Comisión.

La fiscalización individualizada de los expedientes se lleva a cabo por la correspondiente Intervención Delegada -o, en su caso, la Intervención General- una vez que la Comisión de Seguimiento ya ha tomado en consideración los proyectos objeto de subvención, por lo que en ese momento procesal ya es difícil realizar observaciones en relación con el contenido de las actas de la Comisión de Seguimiento. Sin embargo, se viene observando que en dichas actas se producen ciertas imprecisiones que dan lugar a problemas en la posterior tramitación de los expedientes.

Con la finalidad de que no se produzcan equívocos tanto en la autorización de los proyectos como en la posterior gestión económica de los mismos, y con el ánimo de que exista la debida homogeneidad en los criterios de fiscalización de las distintas Intervenciones Delegadas es necesario realizar ciertas consideraciones de carácter general:

1. NATURALEZA DEL FONDO

Es primordial comenzar poniendo de manifiesto que el Convenio de Colaboración se celebra al amparo de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. El Fondo de Inversiones de Teruel es una subvención concedida por la Administración del Estado a nuestra Comunidad Autónoma para el desarrollo de actuaciones que favorezcan el desarrollo y riqueza de la provincia de Teruel. A tal fin, el Estado transfiere los correspondientes fondos que se integran en nuestro Presupuesto y que se gestionan de acuerdo con los procedimientos y normas jurídicas que rigen en nuestra Comunidad Autónoma.

En concreto, el Departamento de Economía, Industria y Empleo –cuyo titular es el órgano que hasta la fecha ha firmado el Convenio-, es el que a través de la Dirección General de Economía asume las obligaciones que la normativa estatal en materia de subvenciones impone a los beneficiarios, entre ellas:

- a) la obligación de certificar que se ha cumplido la finalidad del convenio
- b) justificar los proyectos ejecutados con los fondos recibidos.

Por lo demás, la Intervención General debe certificar el importe final del gasto realizado con cargo a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma e informar sobre la veracidad y la regularidad de la documentación justificativa de los gastos con indicación del coste final de los proyectos, indicando expresamente que las subvenciones otorgadas no superan los costes de los proyectos financiados por el Convenio (artículo 19 de la Ley General de Subvenciones)

En este punto, hay que insistir en el hecho de que, una vez concedida la subvención e integrado el FITE en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma, **la gestión del mismo ha de realizarse, sin excepción, de acuerdo con la normativa que rige en la Comunidad Autónoma para cada tipo de actuación que se pretenda llevar a cabo.**

2. ENTIDAD RESPONSABLE DE LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO

Hay que hacer una especial referencia al concepto "entidad responsable de la ejecución del proyecto". Aunque en ninguna cláusula del convenio se define dicho concepto, se debe entender que se trata del Departamento u Organismo Público que se responsabiliza de la gestión de los fondos a través de las fórmulas o procedimientos que permite la normativa y que más adelante se detallan.

Por lo tanto, la "entidad responsable", teniendo en cuenta que el Gobierno de Aragón es el que ha adquirido la condición de beneficiario de la subvención estatal, ha de ser siempre un Departamento o Empresa Pública o Entidad de Derecho Público de la Administración de la Comunidad Autónoma y debe disponer de los créditos en su presupuesto.

Sin embargo, se ha observado que algunas entidades de carácter local (Ayuntamientos o Diputación Provincial de Teruel), siendo beneficiarias de la correspondiente subvención que ha de otorgar la Administración de la Comunidad Autónoma, figuran en el Anexo del Acta de la Comisión en calidad de entidades responsables, cuando en realidad no lo son.

Es el caso, por ejemplo, de la Diputación Provincial de Teruel (DPT), entidad que figura habitualmente como entidad responsable del proyecto e carreteras provinciales. En opinión de este centro, debiera figurar en calidad de responsable el departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda al ser el competente en materia de carreteras, entidad responsable de la concesión de una subvención directa a la DPT y haciéndose cargo de su tramitación y gestión.

En definitiva, partiendo del hecho de que ninguna entidad de otra Administración Pública debe figurar como entidad responsable de la gestión del FITE, aún en el caso de que en el Anexo de la Comisión de Seguimiento se califique de modo incorrecto a alguna entidad externa, se

entenderá que es entidad ejecutora y no cabe realizar, sin más, una transferencia de los fondos sino que se debe tramitar el correspondiente expediente de subvención, como más adelante se señala.

3. COMPETENCIA E LA ENTIDAD RESPONSABLE

Delimitada a figura de entidad responsable, hay que realizar una segunda matización, y es que la entidad responsable debe tener atribuida la competencia para llevar a cabo cada uno de los proyectos que se le asignan. Así, cada departamento u organismo ha de responsabilizarse de la ejecución de los proyectos o de la concesión de subvenciones en función de las competencias sectoriales que les correspondan, por lo que se ha de comprobar y justificar dicha competencia en el expediente.

Por lo anterior, aunque una Empresa o Entidad de Derecho Público de la Comunidad Autónoma figure como entidad responsable de un proyecto, no podrá llevarlo a cabo si no dispone de competencias para ello, salvo que se le atribuya la ejecución mediante una encomienda o encargo de ejecución.

En resumen, las entidades responsables pueden ser:

- el Departamento de la Comunidad Autónoma que tenga la competencia: los créditos son gestionados directamente por el departamento responsable, que realiza por sí mismo la ejecución del proyecto mediante una contratación pública, mediante la concesión de subvenciones o mediante la ejecución a través de los medios propios del Departamento. La tramitación de los expedientes se realizará de acuerdo con la normativa sectorial, dependiendo del tipo de expediente a tramitar (Ley de Contratos, Ley de Subvenciones, ...).
- el Organismo Público que tenga la competencia atribuida para ejecutar el proyecto. Debe aparecer como Entidad responsable en las actas de la Comisión de Seguimiento. En este caso, para su ejecución la Administración ha de transferir los fondos incrementando los créditos que nominalmente figuren en su presupuesto.

Ejemplo: Obras de depuración de agua. La competencia para esa actuación reside en el Instituto Aragonés del Agua (IAA), por lo que es éste organismo el que figura como entidad responsable. Para transferir los fondos desde el departamento de Economía al IAA se realizará una transferencia de financiación al Presupuesto del Organismo Público.

4. EJECUCIÓN DE PROYECTOS

De acuerdo con lo previsto en el convenio de colaboración en los últimos años, la ejecución de los proyectos también se puede llevar a cabo, atendiendo a criterios de eficiencia administrativa, mediante encomienda de gestión o fórmula jurídica correspondiente a través de Organismos Públicos y/o Empresas Públicas:

- Encomienda de gestión (art 11 Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público): En este caso, el departamento responsable encomienda a otro Departamento u Organismo Público **la realización de actividades de carácter material o técnico**. Se recuerdan tres cuestiones fundamentales de esta figura:

- a) La encomienda se puede realizar a otros órganos u organismos públicos de nuestra Administración o de otra Administración. Por lo tanto, no caben las encomiendas de gestión a una sociedad mercantil.
- b) Las encomiendas de gestión no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos regulados en la legislación de contratos del sector público. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se debe ajustar en lo previsto en ésta.
- c) La encomienda de gestión no supone cesión de la titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, siendo responsabilidad del encomendante dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda.

Hay que tener en cuenta que cuando se trata de encomendar la gestión y la distribución de los fondos públicos de una convocatoria de subvenciones, la Ley General de Subvenciones califica al organismo público como **Entidad Colaboradora**, debiendo cumplir con todas las exigencias que para estas entidades se exigen en la Ley, como por ejemplo que su participación esté prevista en las bases reguladoras o la firma de un convenio de colaboración en el que se regularán las condiciones y obligaciones asumidas por ambas partes.

- Encargos de ejecución (Ley Contratos sector Público): Mediante esta figura, el departamento encarga a una Entidad Pública que tiene la condición de medio propio y servicio técnico del mismo la realización de una determinada prestación. Hay que reseñar una cuestión importante en la fiscalización de este tipo de encargos y es que la Entidad Pública tiene la condición de medio propio y servicio técnico cuando, además de disponer así su ley de creación o estatutos, se acredite que dispone de medios suficientes e idóneos para realizar prestaciones en el sector de actividad que se corresponda con su objeto social. Por lo tanto, hay que comprobar varios aspectos:

- Que la ley de creación establezca la condición de medio propio y servicio técnico
- Que el proyecto se pueda llevar a cabo de conformidad con su objeto social
- Que la entidad dispone de los medios suficientes e idóneos para realizar la prestación

No resulta coherente con la normativa, por lo tanto, el encargo de actuaciones que posteriormente van a ser licitadas íntegramente en el mercado por el medio propio, ya que en este caso no se puede considerar que dispone de los medios suficientes. Ello no significa que el medio propio no pueda subcontratar parte de la prestación pero, si bien es cierto que la Ley no fija un porcentaje para estos casos, la subcontratación debe estar plenamente

justificada en el expediente, indicando las razones de eficiencia o eficacia que recomiendan dicha subcontratación y el motivo por el que no se puede llevar a cabo desde el propio departamento gestor.

Lo expuesto es un esquema o resumen de la naturaleza jurídica de cada actuación. No se trata de una relación de condiciones exhaustiva, sino que es necesario el cumplimiento de todos los requisitos que se establezcan en la normativa aplicable a cada caso para que se pueda llevar a cabo la ejecución del proyecto.

5. ESPECIAL REFERENCIA A LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES

En relación a la posibilidad de ejecución a través de la concesión de una subvención, hay que realizar una mención especial al procedimiento que se debe cumplir en la concesión de subvenciones con cargo al FITE.

Toda concesión de subvenciones se debe ajustar a lo dispuesto en la normativa aplicable, esto es, Ley 38/2003 General de Subvenciones –en cuanto a su contenido básico- y la Ley 5/2015 de Subvenciones de Aragón.

A estos efectos, la primera cuestión que hay que dejar clara es la competencia para conceder subvenciones que se determina con precisión en el artículo 8 de la Ley Autonómica:

Artículo 8.— Órganos competentes para la concesión de subvenciones.

1. Son órganos competentes para la concesión de subvenciones:

a) En la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, los titulares de los Departamentos, los Secretarios Generales Técnicos o los Directores Generales según lo dispuesto en las bases reguladoras.

b) En los organismos públicos, el Presidente, el Director Gerente o cargo asimilado, según la norma de creación o las bases reguladoras.

c) En las demás entidades previstas en el artículo 2, los órganos cuya competencia venga establecida en la normativa propia de cada una de ellas.

2. Sin perjuicio de lo anterior, corresponderá al Gobierno de Aragón la autorización previa de la concesión de subvenciones cuyo importe individualizado supere los 900.000 euros.

3. Los órganos competentes para conceder subvenciones en el ámbito local serán los que determine la normativa de régimen local.

La Comisión de Seguimiento es un órgano que el Convenio de Colaboración crea para adscribir los recursos a los distintos proyectos de inversión, pero tal adscripción no puede suponer, en ningún caso, el traslado de la competencia que la propia Ley confiere a los órganos de la Comunidad Autónoma para la concesión de subvenciones. Se trata de un órgano colegiado que, de común acuerdo, determina e identifica qué proyectos pueden ser financiados con cargo al Fondo, pero su actuación no puede ser contraria a lo previsto en la normativa reguladora de

las subvenciones ni la concesión de las mismas puede realizarse fuera del procedimiento establecido en la propia Ley.

Dicho lo anterior, la normativa recoge dos procedimientos para la concesión:

- Concesión en régimen de concurrencia competitiva
- Concesión directa

Entre los proyectos autorizados por la Comisión de Seguimiento del FITE nos encontramos con ambos tipos de concesión. Por ello, hay que hacer varias observaciones:

- a) En cuanto a las que se conceden en régimen de concurrencia competitiva: Para su concesión, el Departamento correspondiente debe disponer de bases reguladoras. A este respecto, se debe tener en cuenta que en el caso de las subvenciones destinadas a entidades locales, a pesar de que la partida presupuestaria originalmente no forma parte del Fondo Local de Aragón, dicho fondo incluye, con carácter general todas las subvenciones que se otorgan a dichas entidades por lo que se entiende que no es necesario aprobar unas nuevas bases específicas para estas subvenciones, debiendo respetar lo previsto en la Orden PRE/571/2016, de 13 de junio de 2016, mediante la que se aprobaron las bases reguladoras para la concesión de subvenciones con cargo al Fondo Local de Aragón no siendo, por lo tanto, necesaria la aprobación de un nuevo texto regulador. Salvo que se pretenda modificar o completar puntualmente las previsiones generales de las bases para líneas concretas, a cuyo efecto la disposición final tercera, punto 2 de la Orden prevé la aprobación de una Orden conjunta del Consejero competente en materia de régimen local y el Consejero competente por razón de la materia específica.
- b) En cuanto a las subvenciones directas: Independientemente de que se encuentren recogidas en un convenio de colaboración, ninguna norma exime a estas subvenciones del cumplimiento de todos los requisitos que para estas ayudas se establecen en el artículo 28 de la Ley de Subvenciones de Aragón, debiendo acreditar en el expediente las razones de interés público, social, económico o humanitario que dificulten su convocatoria pública y que motiven el uso de la concesión directa, con carácter excepcional, así como el resto de requisitos que se relacionan en el artículo citado (solicitud de la entidad, memoria con el proyecto o presupuesto subvencionable, etc....)

Por otra parte, se ha planteado por parte de varios departamentos la posibilidad de modificar las subvenciones concedidas. En relación con este asunto hay que señalar que cuando el régimen de concesión es el de la concurrencia competitiva, en las bases reguladoras o en la convocatoria han de figurar, entre otras cuestiones, las circunstancias que, como consecuencia de la alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención, pueden dar lugar a la modificación de la resolución.

De acuerdo con la normativa aplicable, con carácter general el órgano concedente de la subvención podrá autorizar modificaciones - siempre que, como se ha indicado, se encuentre previsto en las bases reguladoras- cuando se cumplan, al menos, estas condiciones:

- Los gastos originados por las modificaciones deben responder de manera indubitada a la naturaleza de la actividad subvencionada
- La modificación no puede alterar el resultado de la valoración obtenida, lo cual debe quedar justificado en el expediente.

6. PLAZOS DE JUSTIFICACIÓN

Por último, se recuerda que los plazos de justificación han de cumplirse con puntualidad y que, puesto que la Intervención General ha de emitir un informe sobre la veracidad y la regularidad de la documentación, ha de preverse que las justificaciones se presenten o estén disponibles al con el tiempo suficiente (al menos, 20 días antes del plazo marcado en el convenio) para poder realizar los trabajos de control.

Zaragoza, 27 de octubre de 2017

LA INTERVENTORA GENERAL

 **GOBIERNO
DE ARAGON**

Ana Gómez Barrionuevo

Intervención General

SR. DIRECTOR GENERAL DE ECONOMÍA
SRS. SECRETARIOS GENERALES TÉCNICOS DE DEPARTAMENTOS