

CIRCULAR 1 / 2018, DE, DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN, SOBRE LA FISCALIZACIÓN DE TRANSFERENCIAS A ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

El reglamento que desarrolla el control de la actividad económica y financiera de la administración, de los organismos públicos y de las empresas de la comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto 23/2003, de 28 de enero, del Gobierno de Aragón, establece que la función interventora tiene por objeto controlar todos los actos que den lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la recaudación, inversión o aplicación, en general, de los caudales públicos, con el fin de asegurar que la administración de la Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón se ajusta a las disposiciones aplicables en cada caso

En relación con las transferencias a entidades públicas se ha detectado que los expedientes tramitados por los centros gestores no son homogéneos, por lo que se produce un tratamiento diferente tanto en la gestión como en la fiscalización de los expedientes.

Por ello, considerando conveniente concretar y regular el procedimiento a seguir en el caso de estos expedientes y actuando con el máximo rigor y respeto a los principios presupuestarios que deben regir la ejecución del gasto público, se ha considerado preciso elaborar la siguiente circular:

Objeto

El objeto de esta circular es precisar algunos conceptos relacionados con las subvenciones y transferencias desde la Administración de nuestra Comunidad Autónoma a las entidades del sector público autonómico, analizando su imputación presupuestaria, los procedimientos previstos en la normativa aplicable, así como su fiscalización.

Entidades del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Aragón

A los efectos de esta Circular, se entiende que son entidades pertenecientes al sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón los organismos públicos, las sociedades mercantiles autonómicas, así como las fundaciones, consorcios y cualquier otra entidad en la que la Comunidad Autónoma, directa o indirectamente, ostente la mayoría de participación o una influencia dominante en razón de la propiedad.

Dichas entidades, de conformidad con lo establecido en el texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón, tienen el deber de elaborar anualmente sus presupuestos o programas de actuación, inversiones y financiación (PAIF) que, una vez aprobados por el Gobierno, se unen al Presupuesto de la Comunidad Autónoma.

Diferencia entre transferencia y subvención

En el ámbito de la contabilidad pública se establece una diferenciación entre los conceptos de subvención y transferencia. Así, las **transferencias** son entregas dinerarias a otra entidad sin contrapartida directa por parte del beneficiario, para financiar operaciones o actividades no singularizadas.

Las **subvenciones** también son entregas dinerarias o en especie de una entidad a otra sin contrapartida directa por parte del beneficiario. Sin embargo, en este caso han de destinarse a un fin, a un propósito, a una actividad o a un proyecto específico, con la obligación por parte del beneficiario de cumplir las condiciones y requisitos que se hubieran establecido o, en caso contrario, proceder a su reintegro.

Con carácter general, las subvenciones otorgadas por las Administraciones Públicas se rigen por el régimen jurídico establecido en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en todo lo que constituya legislación básica del Estado, y por las normas de las que, en esta materia, disponga la Comunidad Autónoma. Por lo tanto, la regla general es que toda entrega dineraria de una entidad a otra sin contrapartida directa por parte del beneficiario que deba destinarse a una finalidad específica, se ha de ajustar a la normativa propia en materia de subvenciones.

Sin embargo, el apartado 2 del artículo 2 de la Ley General de Subvenciones - precepto que es legislación básica- establece lo siguiente:

“No están comprendidas en el ámbito de aplicación de esta Ley las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones Públicas, para financiar globalmente la actividad de la Administración a la que vayan destinadas, y las que se realicen entre los distintos agentes de una Administración cuyos presupuestos se integren en los Presupuestos Generales de la Administración a la que pertenezcan, tanto si se destinan a financiar globalmente su actividad como a la realización de actuaciones concretas a desarrollar en el marco de las funciones que tenga atribuidas, siempre que no resulten de una convocatoria pública”.

Por lo tanto, en el caso de las aportaciones dinerarias entre entidades del Sector Público Autonómico, aún en el caso de que se deban destinar a la realización de actuaciones concretas, son subvenciones que no se encuentran incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones, salvo que su concesión resulte de una convocatoria pública.

Expuesto lo anterior, se pasa al análisis de los diferentes tipos de transferencias y subvenciones que en la actualidad se están tramitando:

Transferencias y subvenciones nominativas

Se entiende por transferencias o subvención nominativas aquellas en que su dotación presupuestaria y receptor aparecen determinados en los estados de gastos (capítulo 4 o 7) de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Tanto si financian globalmente la actividad del beneficiario (transferencia) como si tienen un destino concretado en la propia Ley de Presupuestos (subvención), en ambos casos el ingreso debe estar previsto en el Presupuesto o, en su caso, en el Programa de Actuación, Inversión y Financiación de la entidad destinataria, de modo que, al consolidar los presupuestos de las entidades y la Administración, se puedan eliminar las transferencias internas. Las actuaciones concretas que pretendan financiarse con estas transferencias también deben estar incluidas en dichos documentos.

Es fundamental tener en cuenta que estas aportaciones de fondos siempre se han de llevar a cabo porque son necesarias para el ejercicio de las competencias propias de la entidad, es decir, deben responder al ejercicio de las competencias que dichas entidades tengan específicamente atribuidas en las normas organizativas que les afecten o en su norma de creación.

En cuanto a la fiscalización, la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma establece en su artículo 72.1 que no estarán sometidos a intervención previa los gastos derivados subvenciones con asignación nominativa. Por otra parte, el reglamento que desarrolla el control de la actividad económica y financiera de la administración, de los organismos públicos y de las empresas de la comunidad Autónoma de Aragón determina en su artículo 18 que se eximen de fiscalización previa las transferencias a organismos públicos, empresas de la Comunidad Autónoma y otras entidades dependientes. Por lo tanto, en ambos casos (transferencia o subvención) el expediente estará exento de fiscalización previa.

A pesar de que no esté sujeto a fiscalización previa, en todo caso debe existir una mínima documentación que incluir en el documento contable, que puede registrarse acumulando las fases de autorización y disposición (documento contable "AD").

- A) En el caso de transferencias de financiación, el documento contable debe incluir la resolución aprobando el gasto dictada por el órgano competente.
- B) En el caso de que se trate de transferencias afectadas a una actividad (subvención), además de esa resolución el expediente, debe contener una resolución o convenio en el que se determinen los siguientes extremos:
 - El objeto o finalidad a la que deben aplicarse los fondos.
 - La cuantía total de la transferencia.
 - El plazo y condiciones de ejecución de la actividad
 - El régimen de pagos
 - La forma y plazos de justificación de la realización de la actuación a la que se destina y de la correcta aplicación de los fondos públicos ante el órgano que las acuerde

- Condiciones de reintegro en el caso de la falta de justificación o correcta aplicación de los fondos
- Acreditación de que en el presupuesto o en el programa de Actuación, Inversión y Financiación de la entidad destinataria se encuentran contenidos la finalidad u objeto al que deben aplicarse los fondos.

El crédito al que se ha de imputar el gasto, en todos los casos, debe encontrarse en los capítulos 4 o 7 del Presupuesto de Gastos, en los conceptos 41 o 71 en el caso de los Organismos Autónomos y 44 o 74 en el caso del resto de entidades.

Subvenciones

Se trata de aportaciones dinerarias a favor de entidades del sector público autonómico que han de destinarse a un fin, a un propósito, a una actividad o a un proyecto específico, siempre que éste se encuentre recogido entre las funciones atribuidas a la entidad pública. En este caso, existe la obligación de cumplir las condiciones y requisitos que se hubieran establecido o, en caso contrario, proceder a su reintegro. A diferencia de las contempladas en el punto anterior, no se encuentran recogidas en el presupuesto con asignación nominativa.

Como se ha indicado anteriormente, estas subvenciones no se rigen por la normativa en materia de subvenciones y al no existir una regulación específica, su régimen jurídico se encuentra en el texto refundido de la Ley de Hacienda (Decreto legislativo 1/2000) y en el texto refundido de la Ley de la Administración (Decreto Legislativo 2/2001), ambos de la Comunidad Autónoma.

En este caso, el expediente si está sujeto a la intervención previa, siendo los extremos a comprobar son los siguientes:

1.- Fiscalización previa del gasto y del compromiso

- a) La existencia de crédito adecuado y suficiente. En este sentido se recuerda que el concepto económico de gasto será 41 o 71 en el caso de los Organismos Autónomos y 44 o 74 en el caso del resto de entidades.

La propuesta de documento contable que acredita la existencia de crédito se puede elaborar acumulando las fases de autorización y compromiso (AD). Cuando excepcionalmente el pago se realice de manera anticipada por la totalidad, también puede incluir la fase de reconocimiento de la obligación (ADO)

- b) Orden del órgano competente autorizando el gasto y, en el caso de anticipo por la totalidad, el reconocimiento de la obligación
- c) Se debe acreditar que la actuación esté contemplada en el Proyecto de Actuación, Inversión y Financiación de la entidad o en el ámbito de actuación de la entidad.

- d) La existencia de una propuesta de resolución o convenio de colaboración en el que se determinen los siguientes extremos, salvo que éstos se desprendan de otros documentos:
- El objeto o finalidad a la que deben aplicarse los fondos.
 - Adecuación de la actividad que se financia al objeto social o a los fines asignados a la entidad. Se ha de acreditar que la actuación que se financia se encuentra atribuida a la entidad en virtud de las competencias propias que se le hayan asignado en las normas organizativas que les afecten o en su norma de creación.
 - La cuantía total de la transferencia.
 - El plazo de ejecución de la actividad
 - Condiciones, en su caso, de ejecución
 - El régimen de pagos
 - En el caso que pueda abonarse algún anticipo, la forma y plazos de justificación de la realización de la actuación a la que se destina y de la correcta aplicación de los fondos públicos ante el órgano que las acuerde.

2.- Fase de reconocimiento de la obligación:

En esta fase deberá remitirse a la Intervención competente la siguiente documentación:

- Propuesta de documento contable (O)
- Certificación del órgano competente acreditativa de la realización de la actividad y de la adecuada aplicación de los fondos, cuando se trate de pago en firme de justificación previa. Dado que los destinatarios son entidades del sector público autonómico, la verificación documental del empleo de los fondos se realiza con posterioridad en el ámbito del control financiero de empresas y entes públicos.

Diferenciación de las transferencias con otras figuras que también suponen aportaciones dinerarias a entidades del sector público.

Encargos de ejecución

Cuando la competencia para realizar una actuación esté atribuida a un Departamento u órgano de la Administración de la Comunidad Autónoma –no a una entidad del sector público– y se carezca de los medios adecuados para ello, el Departamento podrá contratar la prestación que necesite al amparo de la normativa vigente en materia de contratos del sector público o realizar un encargo de ejecución a otra entidad del sector público que disponga de los medios necesarios para llevarlo a cabo y que cumpla el resto de requisitos exigidos por la normativa aplicable. En este supuesto, no cabe calificar esta aportación dineraria como transferencia y debe someterse al régimen jurídico de los encargos de ejecución.

De lo anterior se deduce que una primera diferencia que separa la figura del encargo de las transferencias o subvenciones es que se trata de una operación jurídica de carácter oneroso, es decir, no gratuito, por lo que las obligaciones de pago que se deriven del encargo se han

de someter al principio de "servicio hecho", plasmado en la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma.

Una segunda conclusión es que la determinación del órgano que tiene atribuida la competencia para llevar a cabo una actuación es un factor fundamental en la elección de la figura jurídica, ya que cuando un Departamento podrá encargar a un medio propio una actuación cuando la propia Administración tenga atribuida esa competencia o financiará dicha actuación a una entidad pública mediante una transferencia o subvención si la competencia está atribuida a esa entidad.

Hay que recordar que la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público dispone que la competencia administrativa ha de ser ejercida precisamente por los órganos que la tengan atribuida como propia, atribución que debe ser realizada por una norma. Por ello es muy necesario que las competencias estén perfectamente delimitadas en las normas organizativas que las distribuyan, en las normas de creación y en los estatutos de las entidades del Sector Público Autonómico, de modo que no se produzcan dudas acerca de la titularidad o atribución de una función. En ese sentido, sería muy recomendable que, en lugar de utilizar términos generales, se concretaran y delimitaran de forma adecuada las funciones de cada entidad.

En el caso de las sociedades mercantiles, hay que añadir que la mención de una facultad en su objeto social es una condición necesaria pero no suficiente para entender que ostenta una competencia que nace en la Administración, debiendo delimitar en las normas organizativas que distribuyan las competencias las funciones que se atribuyen a cada una de las adscritas o dependientes de cada Departamento.

Como consecuencia de esta diferente titularidad de la actuación, según quien ostente la competencia, el capítulo al que imputar el gasto es distinto: mientras el encargo de ejecución se imputa al capítulo 2 o al 6 de la Administración al tratarse del ejercicio de una competencia propia, la transferencia o subvención siempre ha de reflejarse en el 4 o en el 7.

Subvenciones en concurrencia competitiva

Las subvenciones que los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma concedan a las entidades del Sector Público de la Comunidad Autónoma en el marco de una convocatoria de subvenciones se ajustarán a lo establecido en la normativa específica de subvenciones (Ley de Subvenciones de Aragón y Ley General de Subvenciones en su contenido básico). Por lo tanto, la gestión del expediente y su fiscalización se llevará a cabo del mismo modo que proceda, con carácter general, para cualquier otra convocatoria de subvenciones.

LA INTERVENTORA GENERAL
Ana Gómez Barrionuevo