



El control de las subvenciones

Enrique Muñoz de Juan

Letrado de la Cámara de Cuentas de Andalucía

Profesor Asociado de Derecho Administrativo de la Universidad de Córdoba

En el marco de lo que se ha denominado *actividad de fomento de la Administración*, los poderes públicos, con la finalidad de impulsar determinadas actuaciones de los ciudadanos, ofertan ayudas de distinta naturaleza, generalmente y en mayor medida de carácter económico. ⁽¹⁾

Los medios de fomento destacan como uno de los procedimientos más eficaces de promoción de

(1) *Sobre la actividad de fomento* JORDANA DE POZAS. L, *Ensayo sobre una teoría general del fomento en el Derecho Administrativo*, en *Estudios de Administración Local y general en honor a Jordana de Pozas*. Madrid, 1961, I.

la iniciativa económica privada, pero también, y no se olvide, un auténtico cauce a través del que se orienta y corrige el sistema de mercado en una determinada dirección.

Dentro de los incentivos económicos que conlleva para la Administración una salida de dinero público en favor de un particular o de un organismo, la subvención ocupa un papel sobresaliente.

La subvención, en un concepto ya clásico ⁽²⁾, se configura como una atribución de carácter patrimonial que un ente administrativo otorga a título no devolutivo y afecto al cumplimiento de una determinada carga a favor de entidades o personas privadas, lo que permite diferenciarla, por un lado, de aquellas otras medidas, también de carácter económico (exenciones, bonificaciones fiscales, avales) cuya naturaleza es esencialmente distinta. Y por otro, excluye las subvenciones compensadoras de déficit de los concesionarios de servicios públicos, o las utilizadas en las relaciones interadministrativas como fuente de financiación de las corporaciones locales. ⁽³⁾

(2) FERNÁNDEZ FARRERES. G, *La subvención: concepto y régimen jurídico*, Madrid, 1983.

Frente a ésta, la legislación estatal y comunitaria contiene un concepto más amplio, como así se recoge en el artículo 81 de la Ley General Presupuestaria y en el artículo 92.1 del Tratado de la Unión Europea. ⁽⁴⁾

Los mecanismos y técnicas para un efectivo control de las subvenciones pueden examinarse desde dos puntos de vista. El primero, referido al control de la actividad administrativa por la que se concede, mientras que el segundo se encamina al control de la actividad que ha sido subvencionada.

(3) PARADA VAZQUEZ. R, *Derecho Administrativo*, Madrid, 1944. I.

(4) *Las normas contenidas en los arts. 81 y 82 de la Ley General Presupuestaria serán de aplicación: a) A toda 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. b) A cualquier tipo de ayuda que se otorgue con cargo al Presupuesto del Estado o de sus Organismos Autónomos y las subvenciones o ayudas, financiadas, en todo o en parte, con fondos de la Comunidad Europea.*

Por su parte el art. 92.1 del Tratado de la Comunidad Europea considera que salvo lo previsto en contra en el Tratado, serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre los Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.





En el control de la actividad administrativa destaca, por una parte, la política de subvenciones que estará sometida a un examen político en el Parlamento. Por otra, las decisiones concretas que las otorgan o deniegan mediante el preceptivo procedimiento administrativo, sometidas a control jurisdiccional, con la posibilidad de enjuiciar el fondo de la decisión administrativa.

En el segundo aspecto ya señalado, el examen de la actividad subvencionada, destacan las medidas de tipo presupuestario y financiero, mediante el control interno y externo, significando en este último aspecto el papel fundamental de los Órganos Autonómicos de Control Externo y el Tribunal de Cuentas.

El control político en materia de subvenciones y la consiguiente exigencia de responsabilidades, se realiza por el Parlamento y la comisiones parlamentarias, que se configuran como un auténtico y primordial medio para examinar el poder discrecional de la Administración económica.

Con independencia de los distintos medios de solicitar explicaciones al Gobierno mediante preguntas, interpelaciones, mociones o proposiciones no de ley, pueden constituirse comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público.⁽⁵⁾

El control jurisdiccional, tanto de las normas por las que se crean las subvenciones, como los actos por los que se conceden, permiten al juez administrativo conocer y enjuiciar la adecuación a derecho de la actividad de las entidades concedentes.

(5) En tal sentido se habilita por el art. 76. 1º de la Constitución; art. 53 del Reglamento del Parlamento de Andalucía; art. 45 del Reglamento Vasco; art. 48 del Reglamento del Parlamento de Cataluña.



El control judicial debe significar un examen sustancial, no meramente formal de legalidad, sino incluso de oportunidad. De tal manera, *legalidad* y *oportunidad* no deben ser conceptos opuestos, sino que han de encaminarse a una misma realidad, como es la de adecuar la actividad administrativa económica al interés público.

El control interno de la actividad subvencionada corresponde realizarlo al órgano concedente y a la Intervención General.

La entidad concedente debe comprobar la inversión y el cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos al otorgar la subvención. Se trata, por ende, de una fiscalización no sólo de legalidad, sino también de eficacia.

A la Intervención General le compete efectuar el control financiero que se configura como un examen de legalidad y de regularidad contable, pudiendo analizar las cuentas del subvencionado para comprobar si los fondos se han reflejado correctamente en su contabilidad.⁽⁶⁾

(6) CARRETERO PÉREZ, A, *Las subvenciones públicas en la Ley General Presupuestaria*, *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, 213, 1991.

El control externo está atribuido a órganos que dependiendo del Parlamento fiscalizan la actividad económica, financiera y contable de los fondos públicos; es decir, el Tribunal de Cuentas y los Órganos Autonómicos de Control Externo.⁽⁷⁾

El control que estos órganos realizan en aras a comprobar el más adecuado aprovechamiento de los recursos públicos que financian el gasto, en la materia que nos ocupa, no puede limitarse a un examen de legalidad en la actuación de la Administración, sino que debe extenderse también al beneficiario de la subvención.

Tratándose de subvenciones, el control de la legalidad se convierte en una exigencia ineludible, pero la fiscalización debe ampliarse a comprobar que los recursos públicos utilizados se han destinado correctamente al fin para el que se concedieron, e incluso a los resultados obtenidos tras su concesión.

(7) La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas en su art. 13.1 d) requiere que el informe anual se extienda al empleo o aplicación de las subvenciones. El art. 4.1. de la Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía le atribuye expresamente competencia para la fiscalización de las subvenciones. En iguales términos el art. 2 b) de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña y el art. 2 b) de la Ley de Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.

Desde algunos sectores doctrinales se ha considerado la posibilidad de ejercer un control de oportunidad en la actividad fiscalizadora de las subvenciones. Sin embargo, la *oportunidad* es un elemento consustancial a la decisión política y administrativa, sobre el que no parece posible una intervención de los órganos de control externo, correspondiendo al Parlamento o a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Fondos Europeos

Una nueva perspectiva del control de las subvenciones viene impuesta por las ayudas concedidas por los órganos comunitarios y por el extenso poder de que éstos disponen para valorar y decidir sobre su compatibilidad con el mercado común cuando las conceden los Estados miembros⁽⁸⁾, todo ello a través de la Comisión y del Tribunal de Cuentas Europeo.

Las ayudas y subvenciones se han transformado en uno de los modernos instrumentos de intervencionismo económico, pudiendo llegar incluso a distorsionar gravemente el principio de la libre competencia y de la competencia leal; es decir, la esencia misma del mercado. Si el intervencionismo de cada Estado puede producir notables perturbaciones en su ámbito interno, más aún se ocasiona cuando la finalidad está en alcanzar un mercado único supranacional.

Las ayudas no pueden ser utilizadas para proteger y favorecer a los productores nacionales, trasladando las dificultades a los productores de otros Estados miembros.

(8) FERNÁNDEZ FARRERES. G, *El régimen de ayudas estatales en la Comunidad Europea*, Madrid, 1993.

Así, el Tratado de la Unión Europea establece la incompatibilidad de las ayudas que falseen o amenacen falsear la competencia⁽⁹⁾.

El control de las ayudas y subvenciones se realiza en un primer momento por la Comisión Europea, a través de un análisis permanente de los sistemas de ayudas, debiendo ser informada por todos los Estados miembros de los proyectos de creación y modificación de las ayudas económicas. La Comisión está facultada para proponer a los Estados las medidas que demande el desarrollo progresivo de la Comunidad, valorando las que puedan ser consideradas compatibles⁽¹⁰⁾.

El carácter no coactivo ni vinculante de las recomendaciones de la Comisión puede determinar, sin embargo, la incoación de un procedimiento que finalice con una decisión obligatoria para el Estado.

Si el Estado afectado no acatase y cumplierse la decisión de la Comisión Europea, tanto esta como cualquier otro Estado interesado puede acudir al Tribunal de Justicia.

El Tratado de Maastricht⁽¹¹⁾ eleva al Tribunal de Cuentas Europeo al rango de institución comunitaria, concediéndole poderes acrecentados para un control completo de la legalidad y la buena gestión financiera de la Unión.

El Tribunal tiene competencia para comprobar la regularidad de los ingresos y los gastos, y el control de la buena gestión financiera, no solo de todas las instituciones y organismos comunitarios, sino tam-

(9) FERNÁNDEZ-LEGA GARRALDA. C, *Derecho de la competencia*, Navarra, 1994.

(10) MATTERA. A, *El mercado Unico Europeo, sus reglas, su funcionamiento*, Madrid, 1992.

(11) LÓPEZ GARRIDO. D, *El Tratado de Maastricht*, Madrid, 1992.

bién a los perceptores de las subvenciones⁽¹²⁾.

El artículo 87 del Reglamento Financiero⁽¹³⁾ aplicable al presupuesto de las Comunidades Europeas, condiciona la concesión de subvenciones comunitarias a la aceptación, -por escrito- por parte de los beneficiarios, de la verificación realizada por el Tribunal de Cuentas sobre la utilización del importe de las subvenciones concedidas, lo que implica una intervención directa de este órgano fiscalizador europeo en el control de las mismas.

El Tratado de la Unión⁽¹⁴⁾ establece una vinculación entre el Tribunal de Cuentas Europeo y las distintas instituciones nacionales de control, que obedece a la necesidad de hacer más eficaz el esfuerzo fiscalizador global y a las dificultades inherentes a la diversidad geográfica, lingüística y normativa existentes en el seno de la Comunidad.

Por tanto, no sólo en la fiscalización de las subvenciones comunitarias, sino también en las restantes actuaciones de control, se ha establecido una vinculación funcional que obliga a una cooperación entre el Tribunal de Cuentas de la Unión y todas las instituciones nacionales de control. ■



(12) Al respecto el trabajo de MARQUEZA JURADO. JM, *Comunidad Europea*, Pamplona, 1994.

(13) Reglamento 610/90 del Consejo de 13 de marzo de 1990. Doce L de 16 de marzo de 1990.

(14) Art. 188 C, 3 del Tratado de la Comunidad Europea.