

El control financiero de subvenciones públicas en la nueva Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones

1. INTRODUCCIÓN

El control de las subvenciones públicas es un elemento consustancial y propio de esta forma de gasto público. No hablaríamos de subvenciones si el beneficiario o la entidad colaboradora en la gestión de una subvención no estuvieran obligados a someterse a las actuaciones de control de aquellos órganos que, o bien tienen un interés directo en la actividad subvencionada -como los órganos gestores, nacionales o comunitarios, que las conceden- o bien son órganos cuya función específica es el control del gasto público, como la IGAE, dentro del propio ámbito de la Administración, o el Tribunal de Cuentas y los OCEX fuera de ella. En la medida en que las subvenciones implican entregas de fondos sin contraprestación directa por parte de los beneficiarios que las reciben con el objeto de aplicarlas a una determinada finalidad, actividad o proyecto específico, hecho o por realizar, es evidente que resulta fundamental asegurar y controlar que esos fines se cumplan.

La nueva LGS ha modificado sustancialmente el régimen del control financiero de subvenciones. Y lo ha hecho desde la perspectiva de potenciarlo o reforzarlo. Para ello ha ampliado el objeto y los destinatarios del control financiero de subvenciones, ha atribuido amplias potestades a los interventores y simultáneamente ha impuesto importantes obligaciones de colaboración a los sujetos controlados, ha aproximado el procedimiento de control financiero a una inspección tributaria y, sin llegar a atribuir efectos vinculantes a los informes de control financiero, ha reforzado su importancia cuando se aprecian causas de reintegro de las subvenciones.

Dos datos significativos y novedosos de la LGS confirman esa intención de potenciar y reforzar del control financiero de subvenciones. El primero, que ahora “la resistencia, excusa, obstrucción o negativa a las actuaciones de comprobación y control financiero” -tanto las practicadas por el órgano gestor como por cualquier otro órgano, nacional o comunitario, con funciones de control- está tipificada expresamente como una causa de reintegro de la subvención (artículo 37.1.e) LGS). El segundo, que esa misma conducta también se tipifica ahora como infracción administrativa, *leve* con carácter general, pero *muy grave* cuando de la misma se derive la imposibilidad de verificar el empleo dado a los fondos percibidos o el cumplimiento de la finalidad y la realidad y regularidad de las actividades subvencionadas o la concurrencia de subvenciones para la misma finalidad (artículos 56.g) y 58.c) LGS).

2. LA REGULACIÓN DEL CONTROL FINANCIERO DE SUBVENCIONES EN LA NUEVA LGS

A) Ámbito de aplicación del Título III de la LGS

La Ley 38/2003, General de Subvenciones, es, en gran medida, una *Ley básica*. Así se deduce de su Disposición Final Primera cuando enumera todos aquéllos de sus preceptos a los que se les atribuye la condición de preceptos básicos, que no son pocos sino la mayoría. El fundamento constitucional del carácter básico de esta Ley reside en el artículo 149.1.18 CE que reconoce al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y sobre el procedimiento administrativo común.

Del Título III de la Ley, el relativo al control financiero de subvenciones, que incluye los artículos 44 a 51, sólo tienen carácter básico los artículos 45 y 46 referidos, respectivamente, al control financiero de ayudas y subvenciones financiadas total o parcialmente con cargo a fondos comunitarios y a la obligación de colaboración con los interventores. Ello significa que, en el **ámbito estatal**, este régimen de control financiero de subvenciones será de íntegra aplicación respecto de las *subvenciones* sometidas a su ámbito de aplicación¹ y que se realizará al margen del régimen de control interno establecido en la nueva Ley General Presupuestaria². A partir de ahora, cuando hagamos referencia a la expresión “control financiero”, habrá que precisar, por

tanto, si nos referimos al de subvenciones o al general, de carácter permanente, establecido y regulado como una de las modalidades de control interno en la Ley General Presupuestaria.

En el **ámbito autonómico**, salvo los citados artículos 45 y 46, el resto del Título III de la LGS no será de aplicación de modo que las intervenciones regionales podrán optar por mantener la fiscalización previa, limitada o plena según los casos, como sistema -casi único- de control de subvenciones -como hacen en la actualidad la mayoría de ellas-, o bien por *importar* este nuevo modelo estatal de control financiero de subvenciones, de carácter inquisitivo sobre el beneficiario, las entidades colaboradoras y, en su caso, los terceros asociados relacionados con la ejecución de la actividad subvencionada o con su justificación.

Por último, en la **esfera local**, a tenor de la *Disposición Adicional decimocuarta* de la Ley, lo referente al “*objeto de control financiero, la obligación de colaboración de los beneficiarios, las entidades colaboradoras y los terceros relacionados con el objeto de la subvención o justificación, así como las facultades y deberes del personal controlador*” será de aplicación a las subvenciones concedidas por las Administraciones locales. La razón de esta mayor extensión del Título III de la LGS a las entidades locales estriba, no en el carácter básico de la citada *Disposición Adicional decimocuarta* de la LGS, que no lo tiene, sino en el hecho de que *el régimen de fiscalización y control de las*

¹ La LGS es una Ley de *subvenciones*, no de ayudas públicas. Por ello, el régimen de control financiero que dicha Ley establece será de aplicación, únicamente, a los supuestos que, conforme a la definición de subvención que se establece en su artículo 2, deban calificarse como tales. Esta precisión es importante porque, en la práctica, significa que esta Ley no será aplicable, entre otros supuestos, a las subvenciones a partidos políticos, grupos parlamentarios o políticos -porque el artículo 4 de la Ley los excluye de su ámbito de aplicación- ni a otros supuestos de ayudas que no son estrictamente subvención como serían, por ejemplo, la financiación de obras públicas de titularidad municipal por una Comunidad Autónoma, ciertas operaciones urbanísticas (cesiones de terrenos a precio inferior al de mercado o sin interés...), etc. Además, dada la enumeración de supuestos que no se consideran subvención contenida en el artículo 2.4 de la Ley, en la práctica también pueden surgir problemas al tiempo de calificar o no de subvención ciertas ayudas sociales y asistenciales (de renta mínima, de comedor...) así como a las ayudas de protección civil para casos de emergencias, catástrofes, inundaciones y otras situaciones excepcionales. En estos casos, a mi juicio, estamos en presencia de ayudas (asistenciales, sociales o indemnizatorias) pero no ante subvenciones concedidas con la idea de fomentar o promocionar una actividad o una finalidad determinada.

² El artículo 141 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria establece que “La Intervención General de la Administración del Estado ejercerá el control sobre entidades colaboradoras y beneficiarios de subvenciones y ayudas concedidas por los sujetos del sector público estatal y de las financiadas con cargo a fondos comunitarios de acuerdo a lo establecido en la Ley General de Subvenciones y en la normativa comunitaria”.

entidades locales establecido en la LRBRL y en la LRHL ya tenía carácter básico³. Siendo así, era lógico que también los aspectos fundamentales del control financiero de subvenciones establecidos en la nueva LGS fueran básicos para las entidades locales.

Ahora bien, como la Ley General de Subvenciones está hecha desde la perspectiva estatal, donde la actividad subvencional es programada, planificada, plurianual, constante, generalista..., características que no se dan en muchas de las subvenciones concedidas por entidades locales, donde las subvenciones son todavía excepcionales, coyunturales, personalistas..., el Título III de la LGS debe aplicarse con cierta flexibilidad en el ámbito local. De hecho, de la dicción literal de la citada Disposición Adicional decimocuarta de la Ley hay que deducir que los aspectos relativos al procedimiento de control financiero (artículo 49), documentación de las actuaciones de control financiero (artículo 50) y efectos de los informes de control financiero (artículo 51) no serán de aplicación en el ámbito local⁴.

B) Compatibilidad del control financiero establecido en la LGS con otros sistemas de control sobre las subvenciones públicas

El control financiero de subvenciones que se establece en esta Ley es compatible con cualquier otra forma o sistema de control que se proyecte sobre las subvenciones públicas. La LGS no lo dice así expresamente⁵ y es, a mi juicio, una lástima que no lo haga

porque en la práctica, con cierta frecuencia, los beneficiarios de subvenciones incursos en un procedimiento de reintegro han invocado *los principios de proporcionalidad y de confianza legítima* tanto para evitar múltiples actuaciones de control procedentes de diversos órganos sobre la misma actividad subvencionada como, sobre todo, para conseguir otorgar preferencia a los controles administrativos, practicados por los órganos gestores o concedentes de las subvenciones, máxime si son de conformidad, sobre los controles financieros posteriores desarrollados por la Intervención cuando éstos son de disconformidad⁶.

Solamente en el artículo 43 de la Ley se declara la compatibilidad del control que efectúa el órgano gestor con el control financiero que practique la Intervención⁷. Pero, como digo, esta única mención no evita ni impide, en primer lugar, la función interventora que se proyecte sobre el órgano gestor o el control financiero permanente o auditoría que proceda sobre éste ni, en segundo lugar, ni los controles que puedan practicar otros órganos como las intervenciones autonómicas y locales, los órganos comunitarios, el Tribunal de Cuentas o los OCEX según sus competencias y modo de fiscalización.

Según mi criterio, sería contraproducente limitar los sistemas de control de subvenciones, esto es, otorgar preferencia a uno sobre otro o vincular los

³ Las disposiciones sobre fiscalización y control contenidas en la LRHL no fueron recurridas ante el Tribunal Constitucional cuando se impugnó dicha Ley. En la STC 233/1999, de 16 de diciembre, se ratificó -por omisión- en sus fundamentos el carácter básico de los preceptos relativos al control interno local, esto es, el Capítulo IV del Título VI de la citada Ley.

⁴ Lo cual plantea la duda de si serán las entidades locales quienes autónomamente, según sus circunstancias, establezcan tales contenidos o será la Administración central la que, en el desarrollo reglamentario previsto de esta Ley General de Subvenciones, concrete tales aspectos adaptándolos a la esfera local.

⁵ Lo que señala, genéricamente, es que entre las obligaciones de los beneficiarios y entidades colaboradoras, está la de "someterse a las actuaciones de comprobación a efectuar por el órgano concedente o la entidad colaboradora, en su caso, así como cualesquiera otras de comprobación y control financiero que puedan realizar los órganos de control competentes, tanto nacionales como comunitarios, aportando cuanta información le sea requerida en el ejercicio de las actuaciones anteriores (letras c y d de los artículos 14 y 15 respectivamente).

⁶ En efecto, ante la alegación de los beneficiarios de subvenciones afectados por un expediente de reintegro que deriva de actuaciones de control financiero, el TS viene reconociendo que las actuaciones de comprobación que practiquen los órganos gestores (por ejemplo, a través de las actas de comprobación de conformidad o los certificados de correcta utilización habituales en el ámbito de las subvenciones agrícolas) no excluyen los posteriores controles financieros ni los efectos que de ellos se deriven (entre otras, SSTs de 24 de febrero de 2003, RJ 2003, 3473, de 20 de mayo de 2003, RJ 2003, 5295, de 16 de junio de 2003, RJ 2003, 4401).

⁷ Literalmente este precepto dispone que "El pronunciamiento del órgano gestor respecto a la aplicación de los fondos por los preceptores de subvenciones se entenderá sin perjuicio de las actuaciones de control financiero que competen a la Intervención General de la Administración del Estado".



efectos de un control previo administrativo a uno posterior de carácter financiero. Por ello, la compatibilidad de los distintos sistemas de control de subvenciones, como regla general, debe ser admitida. Ahora bien, a mi juicio, *lo que es criticable es que no se rentabilicen las actuaciones de control, esto es, que no se desarrollen de forma eficaz sino redundante, con duplicidad de costes y molestias para los sujetos controlados y con problemas derivados de las distintas conclusiones extraídas por cada uno de los órganos que ejercen funciones de control.*

En particular, a mi juicio, esta deficiente regulación de los mecanismos de coordinación entre los sistemas de control de subvenciones se advierte particularmente en las relaciones entre los órganos de la Intervención y los Tribunales de Cuentas. La Disposición Adicional Primera de la LGS se limita a señalar que *“anualmente, la Intervención General de la Administración del Estado remitirá al Tribunal de Cuentas informe sobre el seguimiento de los expedientes de reintegro y sancionadores derivados del ejercicio de control financiero”*. Tal precepto, para empezar, no vincula a las intervenciones regionales ni a las municipales, lo cual es lógico porque depende de la presencia o no de OCEX autonómicos a quienes se pudieran remitir informes similares. De ahí que, a nuestro juicio, en la adaptación de la normativa autonómica de subvenciones que corresponda y, particularmente, en las respectivas leyes

reguladoras de los OCEX autonómicas fuera conveniente una previsión similar.

Pero además, lo que se trasluce de dicha Disposición es que el único cauce abierto de colaboración entre ambos órganos de control es la remisión de un informe anual sobre el seguimiento de los expedientes de reintegro y sancionadores de subvenciones. Nada se dice de remitir, por ejemplo, un informe anual sobre las actuaciones de control financiero o sobre la posibilidad de que el Tribunal de Cuentas tenga acceso directo a dichos informes. Aunque el Tribunal de Cuentas y, en su ámbito territorial, los OCEX, puedan disponer de otras vías, más *complejas* para acceder a estas informaciones es una lástima, como digo, que la LGS no haya avanzado más en la coordinación entre el control financiero de la IGAE sobre subvenciones y el control externo de los Tribunales de Cuentas. Es de señalar, además, que en la redacción originaria del Proyecto de Ley General de Subvenciones, la redacción de esta Disposición Adicional primera era bien distinta y entonces, señalaba, que *“se constituirá una comisión de coordinación integrada por representantes del Tribunal de Cuentas y de la Intervención General de la Administración del Estado con la finalidad de establecer mecanismos de coordinación para el ejercicio de las competencias respectivamente atribuidas”*. Sin embargo, durante la tramitación parlamentaria, prosperó la enmienda número 144 del Grupo Parlamentario

Popular en el Senado que propuso la modificación de esta Disposición Adicional Primera de la Ley con la redacción que actualmente tiene. La razón *oficial* de esta modificación fue dejar clara que la intención de la LGS no era, en modo alguno, menoscabar o limitar las competencias asignadas al Tribunal de Cuentas por su normativa reguladora. Pero, a mi juicio, detrás de esta modificación también está el deseo de la Administración de no difundir o facilitar la publicidad de las actuaciones de control financiero de subvenciones, no sólo para evitar las interpretaciones y críticas políticas de algunos casos -que debían motivar reintegros pero que finalmente no se exigieron- sino para dejar que sea la Administración la que internamente resuelva estos problemas a través de los procedimientos administrativos de reintegro evitando “la injerencia” del Tribunal de Cuentas.

C) El control financiero de la IGAE se configura como una inspección tributaria del interventor frente al beneficiario

La LGS se ha inspirado en el procedimiento de inspección tributaria para regular el procedimiento de control financiero sobre subvenciones públicas⁸. Las similitudes son evidentes: la forma de iniciación (plan de inspección o control tributario/plan de auditorías), el plazo de duración (doce meses en ambos casos), las causas de ampliación de dicho plazo (idénticas a las recogidas en el artículo 29.1 de la Ley de Derechos y

Garantías de los Contribuyentes), la obligación de colaboración con los interventores (que se establece de forma similar a la que se reconoce a los inspectores de Hacienda, incluyendo, el “libre acceso a información de cuentas bancarias” relacionadas con la subvención), la documentación de las actuaciones (en diligencias e informes, como en el ámbito de la inspección tributaria) o los efectos de dichos informes (conformidad o disconformidad) son datos que reflejan la clara inspiración del control financiero de subvenciones de la nueva LGS en el procedimiento de inspección tributaria.

Ahora bien, hay tres aspectos en los que el procedimiento de control financiero todavía se separa claramente del procedimiento de inspección tributaria. En primer lugar, en el hecho de que el control financiero pueda ser practicado por empresas de auditoría privada, lo cual, *de momento*, es impensable en el ámbito de la inspección tributaria⁹.

En segundo lugar, en el hecho de que la inspección tributaria se resuelve exclusivamente entre el sujeto inspeccionado y el inspector mientras que en el procedimiento de control financiero la relación es “a tres bandas”: el interventor controla al beneficiario o entidad colaboradora, en su caso, pero los resultados de su intervención se discuten con el órgano gestor y sólo, si se inicia un expediente de reintegro, el beneficiario o entidad colaboradora puede presentar sus alegaciones frente a las observaciones efectuadas en el informe de control financiero.

⁸ Y lo sorprendente es que lo ha hecho inspirándose en la antigua LGT de 1963 y no en nueva Ley General Tributaria que se aprobó justamente un mes después de la LGS.

⁹ En efecto, la Disposición Adicional cuarta de la LGS ha solventado un problema que venía planteándose, especialmente en el ámbito local, referido a la posibilidad de que la IGAE - y las corporaciones locales- pudieran recabar la colaboración de empresas privadas de auditoría para la realización de controles financieros de subvenciones en los términos previstos en la Ley General Presupuestaria. En el ámbito estatal, la normativa presupuestaria admitía esta subcontratación de controles financieros con auditoras privadas, pero en el ámbito local no había una previsión similar lo cual no impedía que las entidades locales utilizaran esta vía “a su conveniencia” (vid., entre las denuncias a esta práctica los artículos de BOSCH FERRÉ y LARRAINZAR GONZÁLEZ, “Una vieja profesión: Interventor. Segundo y último asalto de auditores privados Vs. Auditores públicos”, *Revista de Estudios Locales*, CUNAL, nº 31, septiembre, págs. 21 y ss. y de BRIEGA VILLARUBIA, “Auditoría privada y entes locales: posibilidades y límites a su actuación”, *Auditoría Pública*, nº 24, 2001, págs., 75 y ss). Ahora la LGS reconoce expresamente esta posibilidad pero deja abiertos, a mi juicio, varios interrogantes. Entre ellos, si la contratación de las corporaciones locales de auditoras privadas para la práctica de controles financieros de subvenciones debe cumplir los presupuestos y los requisitos fijados en el ámbito estatal en la Disposición adicional segunda de la nueva Ley General Presupuestaria, lo cual no parece lógico dado que la LGS no es aplicable en el ámbito local. Y, en segundo lugar, qué órganos de las corporaciones locales son competentes para acudir en demanda de las auditoras privadas ¿el alcalde, el pleno, el órgano de control interno, el interventor, cualquier miembro de la corporación?. Es deseable, desde luego, que en el futuro desarrollo reglamentario de la LGS se resuelvan, al menos, estas cuestiones.

Por último, en el hecho de que el procedimiento de inspector es un auténtico procedimiento administrativo con regulación propia y exclusiva en la normativa tributaria mientras que las actuaciones de control financiero parecen ser, en muchos casos, simples actuaciones internas, de trámite, que no dan lugar a un auténtico procedimiento administrativo. El interventor, como digo, controla al beneficiario o entidad colaboradora pero sus resultados se canalizan a través del órgano gestor y sólo si éste decide iniciar un expediente de reintegro o un expediente sancionador nos encontramos ante verdaderos procedimientos administrativos¹⁰. Según mi criterio es, desde luego, positivo dotar a los interventores de mayores competencias inquisitivas sobre los beneficiarios y entidades colaboradoras de subvenciones, pero no lo es el haber “procedimentalizado” tanto las actuaciones de control financiero. Como es sabido, en el ámbito del procedimiento de inspección tributaria, con mucha frecuencia los problemas se derivan de cuestiones formales y procedimentales (duración del procedimiento, terminación de actuaciones...) y, a mi juicio, es un riesgo que tales problemas ahora se susciten en el ámbito de control financiero. Dicho con otras palabras ¿cómo resolver el hecho de que el procedimiento de control financiero se exceda de doce meses sin causa justificada para ello? ¿Se va a aplicar supletoria o analógicamente la LGT? ¿Caducan las actuaciones de control financiero o no lo hacen como las de inspección? ¿Cuándo terminan exactamente esos doce meses de duración, con la formalización del informe de control financiero como con la de la liquidación derivada del acta de inspección? En definitiva, ¿será de aplicación supletoria la LGT o la interpretación administrativa o jurisprudencial que se hace del procedimiento de inspección para resolver las cuestiones procedimentales que se planteen en un control financiero de subvenciones?... A mi juicio, es

evidente que, desde la perspectiva de los beneficiarios y entidades colaboradoras éstas y otras cuestiones procedimentales del control financiero serán utilizadas con frecuencia como argumentos para intentar anular decisiones de reintegro.

D) Objeto del control financiero

En comparación con el derogado artículo 34.1 del Reglamento de control interno estatal, el nuevo artículo 44.2 de la LGS mejora y amplía el objeto de control financiero de las subvenciones. Ahora se especifican ámbitos de control que antes podían ser dudosos tales como el cumplimiento de las obligaciones de gestión y aplicación de las subvenciones por beneficiarios y entidades colaboradoras o la adecuada y correcta financiación de las actividades subvencionadas. Ello significa, en definitiva, que *el control financiero ya no se va a limitar a lo que es estrictamente la comprobación de la aplicación y justificación de la subvención. Ahora forma parte del objeto de control financiero la verificación de otros hechos, circunstancias o situaciones no declaradas a la Administración por beneficiarios y entidades colaboradoras que pudieran “afectar” a la financiación de las actividades subvencionadas, a la obtención, utilización, disfrute, justificación, realidad o regularidad de las operaciones subvencionadas* (artículo 44.2.f LGS).

En la práctica, esta ampliación del objeto de control financiero va a permitir comprobar la totalidad de la situación financiera del beneficiario si ello repercute en la actividad subvencionada y no sólo la comprobación de la cantidad subvencionada, o indagar, por ejemplo, la realidad de una factura investigando al proveedor si dicha factura se presenta como documento justificativo de la subvención.

Por otra parte, esta extensión del objeto de control financiero sobre el beneficiario revela su aproximación a una “*auditoría de cumplimiento*” y no tanto a un control de eficacia, de objetivos, asigna-

¹⁰ Prueba de ello es que la LGS cuando se refiere a los procedimientos de reintegro y sancionador, alude en sus artículos 42 y 67 respectivamente a la supletoriedad de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, remisión que no efectúa, sin embargo, en el artículo 49 cuando regula el procedimiento de control financiero.

tura pendiente, a mi juicio, en la LGS que sólo dedica la Disposición Adicional decimoséptima a señalar que “*el control y evaluación de resultados derivados de la aplicación de los planes estratégicos a que se hace referencia en el artículo 8 de esta Ley será realizado por la IGAE y sin perjuicio de las competencias que la LOFAGE atribuye a los departamentos ministeriales, organismos y demás entes públicos*”. Tan mínima regulación no consigue, según mi criterio, lo que la Exposición de motivos señala, que “*la ley establece un sistema de seguimiento a través del control y evaluación de objetivos, que debe permitir que aquellas líneas de subvenciones que no alcancen el nivel de consecución de objetivos deseado o que resulte adecuado al nivel de recursos invertidos puedan ser modificadas o sustituidas por otras más eficaces y eficientes, o, en su caso, eliminadas*”. El control financiero de subvenciones que la Ley regula es un control de regularidad, de cumplimiento de la ejecución de la actividad subvencionada y de su adecuada y correcta justificación, pero no se ha regulado como un control de objetivos ni de eficacia.

E) Destinatarios del control financiero

Una de las novedades significativas de la nueva LGS es que ha establecido un amplio concepto de beneficiario. Beneficiario lo es no sólo quien se compromete a realizar la actividad que fundamentó el otorgamiento de la subvención o se encuentra en la situación que legitima su concesión, también lo son los “*miembros asociados del beneficiario*”, cuando éste es una persona jurídica, que se comprometan a efectuar todo o parte de la actividad subvencionada así como *los miembros de agrupaciones de personas físicas o jurídicas, de comunidades de bienes o de cualquier otra entidad jurídica que, careciendo de personalidad jurídica, se han comprometido a ejecutar o aplicar la subvención o se encuentra en la situación que justificó su concesión* (artículo 11 LGS).

Pues bien, la LGS al regular los destinatarios de las actuaciones de control financiero, los sujetos controlados, no sólo hace referencia a los beneficiarios y a las entidades colaboradoras, en su caso, sino que en su artículo 44.5 admite que puedan ser

objeto de control cualesquiera otras “*personas físicas o jurídicas a las que se encuentren asociados los beneficiarios, así como a cualquier otra persona susceptible de presentar un interés en la consecución de los objetivos, en la realización de las actividades, en la ejecución de los proyectos o en la adopción de los comportamientos*”.

Esta referencia es tan amplia que, en la práctica, puede provocar algunos excesos. Por ello sería conveniente que las bases reguladoras concretaran según la naturaleza de la subvención qué terceros, ajenos a la ejecución o aplicación de la actividad subvencionada, pueden ser sujetos pasivos de un control financiero.

Debe tenerse presente, además, que la selección del beneficiario, entidad colaboradora o tercero que va a ser objeto de control debe estar siempre **motivada** para evitar tanto exclusiones arbitrarias como selecciones “maniáticas”. Por ello, a mi juicio, al igual que sucede en el ámbito de la inspección tributaria, quizás fuera conveniente hacer públicos los criterios generales que sirven para la planificación de los controles financieros de subvenciones y asegurar, en todo caso, una debida motivación cuando el interventor pretende controlar a un concreto beneficiario al margen del plan de auditorías o a un tercero ajeno a la ejecución o justificación de la actividad subvencionada (por ejemplo, un proveedor).

F) Facultades del personal controlador. La obligación de colaboración de los sujetos controlados y de terceros relacionados con la actividad subvencionada

La competencia para ejercer el control financiero de subvenciones está atribuida, en el ámbito estatal, a la Intervención General de la Administración del Estado. En el ámbito autonómico corresponderá a las intervenciones regionales si la respectiva Comunidad Autónoma opta por establecer este sistema de control financiero ya que, como se indicó anteriormente, en muchas de las administraciones autonómicas está establecido como único o principal sistema de control administrativo de subvenciones la fiscalización previa, limitada o plena, y una posterior comprobación material de la aplicación de la subvención.

En la esfera local, la competencia para ejercer el control financiero “corresponderá a los órganos o funcionarios que tengan atribuido el control financiero de la gestión económica de dichas corporaciones a que se refieren los artículos 194 y siguientes de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales”¹¹ (Disposición adicional decimocuarta LGS). Esta remisión a la LRHL (actual TRLRHL) debe completarse con lo dispuesto en los artículos 92 y 136 de la LRBRL, tras la modificación introducida por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Modernización del Gobierno Local¹².

Por otra parte, en el ámbito local debe tenerse en cuenta lo dispuesto en la Disposición Adicional segunda de la LGS, disposición que revela una cierta *suspiciacia* del legislador estatal hacia la suficiencia y capacidad de los funcionarios encargados del control interno local al prever que los entes locales puedan acudir en auxilio de la IGAE para la realización de los controles financieros de las subvenciones locales. En efecto, según dicha Disposición, “las Corporaciones locales podrán solicitar a la IGAE la realización de los controles financieros sobre beneficiarios de subvenciones concedidas por estos entes, sujetándose al procedimiento de control, reintegro y el régimen de infracciones y sanciones a lo previsto en esta Ley”. Tal Disposición, según mi criterio, debe ser interpretada a través del filtro de la Disposición Final Primera de la Ley de modo que sólo si la respectiva normativa autonómica no lo impide, las corporaciones locales podrán “saltarse” a las intervenciones regionales y acudir en auxilio de la IGAE.

No obstante esta competencia administrativa para el ejercicio de las funciones de control financiero, la Disposición Adicional cuarta de la LGS ha reconocido expresamente, tanto para el ámbito estatal como para el local, la posibilidad de que se reca-

be la colaboración de empresas privadas de auditoría para la realización de estos controles financieros de subvenciones. En la Administración del Estado la demanda de colaboración procederá de la IGAE de conformidad con los requisitos establecidos, actualmente, en la Disposición Adicional segunda de la nueva Ley General Presupuestaria. En cambio, en la esfera local no hay previsión similar al respecto en el actual TRLRHL lo que plantea diversos problemas. Entre ellos, determinar qué órgano o funcionario en particular de la Administración local puede solicitar la colaboración de empresas de auditoría privada para estos fines (¿el alcalde, el pleno, el órgano de control interno, cualquier concejal...?). En segundo lugar, si es necesario acreditar -lo que sería obvio y evidente- la insuficiencia de medios de los servicios de la intervención municipal y *estatal* para recabar esta colaboración ya que no debe olvidarse que la LGS admite que las corporaciones locales soliciten a la IGAE la realización de controles financieros. Siendo así, ¿la colaboración de empresas de auditoría privada es subsidiaria de la posible colaboración de la IGAE estatal? En tercer lugar, será preciso una mayor regulación de los límites y requisitos de la colaboración de empresas privadas de auditoría (forma de selección, objeto de control, plazo de ejecución...) para evitar, como se indicó anteriormente, la utilización *a conveniencia* de esta contratación de auditores privados.

Con relación a las **facultades del personal controlador** la LGS ha supuesto un notorio avance respecto de la situación anterior, como no podía ser de otro modo, dado que la IGAE es la *cuna* de esta Ley. Para empezar, los funcionarios de la IGAE -no así los del ámbito local- tienen reconocido el rango de agentes de la autoridad lo que siempre otorga prestigio y refuerza la función que tienen encomendada.

¹¹ Que se corresponden con los artículos 213 y ss. del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

¹² En particular, el actual artículo 136 de la LRBRL atribuye las funciones de control y fiscalización interna en los grandes municipios a un órgano administrativo denominado Intervención general municipal.



Pero además, el artículo 44 de la LGS reconoce como facultades del personal controlador las siguientes¹³ :

- a) El examen de registros contables, cuentas o estados financieros y la “documentación que las soporte” de beneficiarios y entidades colaboradoras.
- b) El examen de operaciones individualizadas y concretas relacionadas “o que pudieran afectar” a las subvenciones concedidas.
- c) La comprobación de aspectos parciales y concretos de una serie de actos relacionados o que pudieran afectar a las subvenciones concedidas.
- d) La comprobación material de las inversiones financiadas.
- e) Las actuaciones concretas de control que deban realizarse conforme con lo que en cada caso establezca la normativa reguladora de la subvención y, en su caso, la resolución de concesión.
- f) Cualesquiera otras comprobaciones que resulten necesarias en atención a las características especiales de las actividades subvencionadas.

Para desarrollar estas facultades tan amplias de control, el artículo 46 de la LGS establece como

novedad **la obligación de colaboración de beneficiarios, entidades colaboradoras y terceros relacionados** con el objeto de la subvención o su justificación. El artículo 45.1 LGS impone a tales sujetos la obligación de “prestar colaboración y facilitar cuanta documentación sea requerida en el ejercicio de las funciones de control que corresponden” no sólo a la IGAE, sino también, a los interventores de Comunidades Autónomas y de Corporaciones Locales, así como a los órganos que, de acuerdo con la normativa comunitaria tengan atribuidas funciones de control financiero.

Como formas de esa obligación de colaboración la LGS cita:

- a) El libre acceso a la documentación objeto de comprobación, incluidos los programas y archivos en soportes informáticos.
- b) El libre acceso a los locales de negocio y demás establecimientos o lugares en que se desarrolle la actividad subvencionada o se permita verificar la realidad y regularidad de las operaciones financiadas con cargo a la subvención.
- c) La obtención de copia o la retención de las facturas, documentos equivalentes o sustitutivos y de

¹³ A mi juicio, hubiera sido deseable una mayor precisión legislativa para determinar si tales facultades responden o no al ejercicio de “potestades administrativas” y, en consecuencia, pueden o no ser ejercidas por las empresas de auditoría privada cuando realicen los controles financieros de subvenciones en colaboración de la IGAE o de las corporaciones locales.

cualquier otro documento relativo a las operaciones en las que se deduzcan indicios de la incorrecta obtención, disfrute o destino de la subvención.

d) El libre acceso a información de las cuentas bancarias en las entidades financieras donde se pueda haber efectuado el cobro de las subvenciones o con cargo a las cuales se puedan haber realizado las disposiciones de los fondos¹⁴.

Varias son las *observaciones* que merece este artículo.

1º.- La obligación de colaboración que en este precepto se establece responde a una demanda tradicional de los interventores y, en general, también de los órganos de control externo, que reclamaban un deber de colaboración tan amplio como el que se reconoce a la Inspección en el ámbito tributario. Aunque diversos preceptos establecían un deber de colaboración con los interventores, lo hacían de forma tan general e imprecisa -sin concreción de facultades o prerrogativas concretas- y sin un adecuado régimen de infracciones y sanciones para casos de incumplimiento que, en la práctica era un deber de colaboración poco efectivo¹⁵.

2º.- Ahora la LGS ha reconocido esta obligación de colaboración con los interventores no sólo con un severo régimen de infracciones y sanciones sino además, especificando que la “resistencia, excusa, obstrucción o negativa a las actuaciones de comprobación y control financiero” es causa de reintegro de la subvención (artículo 47.1.e) LGS). Además, como actuaciones constitutivas de “resistencia, excusa, obstrucción o negativa a las actuaciones de comprobación y control financiero” en el artículo 56.g) de la LGS se citan, entre otras, las de “no aportar o no facilitar el examen de documentos, informes, antece-

dentos, libros, registros, ficheros, justificantes asientos de contabilidad, programas y archivos informáticos, sistemas operativos y de control y cualquier otro dato objeto de comprobación”, “no atender algún requerimiento”, o “negar o impedir indebidamente la entrada o permanencia en locales de negocio y demás establecimientos o lugares en que existan indicios probatorios para la correcta justificación de los fondos percibidos por el beneficiario o la entidad colaboradora o de la realidad y regularidad de la actividad subvencionada”. Tal enumeración es buena prueba de la amplitud del deber de colaboración con los interventores que ahora se impone a beneficiarios, entidades colaboradoras y terceros relacionados con la actividad subvencionada o con su justificación.

3º.- Tal y como literalmente vienen establecidas estas facultades del personal controlador en la LGS son más amplias, incluso, que las reconocidas a la Inspección y a los órganos de recaudación en el ámbito tributario. Salvo la entrada en el domicilio particular, que la LGS no contempla, ese “libre acceso a información de cuentas bancarias” que ahora se permite a los interventores es un deber de colaboración más amplio que el previsto en la esfera tributaria donde es necesario la autorización del órgano jerárquicamente superior para investigar los movimientos de cuentas, donde los requerimientos deben ser individualizados y motivados y la investigación, en todo caso, no podrá exceder de la identificación de las personas y de las cuentas en que se encuentre el origen o destino de los movimientos de cuentas o cheques u otras órdenes de pago.

4º.- A mi juicio, siendo positivo que los órganos de control interno dispongan de tales facultades

¹⁴ En el artículo 47 de la LGS, que a diferencia del 46 no tiene carácter básico, se establece igualmente la obligación de colaboración de autoridades, jefes y directores de oficinas públicas, organismos autónomos y quienes ejerzan funciones públicas, así como de juzgados y tribunales y del Servicio Jurídico del Estado.

¹⁵ No obstante conviene recordar, a estos efectos, el Auto del TC 982/1986, de 19 de noviembre, en el que el TC admitió la investigación de cuentas bancarias por parte de la IGAE con fundamento en el artículo 31.2 de la Constitución.

para comprobar la ejecución de la actividad subvencionada o su justificación, se echa en falta en la LGS una mayor protección de los sujetos controlados. Y es que siendo facultades tan inquisitivas hubiera sido positivo que la LGS recordara algunos límites tales como la protección del derecho a la intimidad, el secreto profesional, la proporcionalidad de las medidas -por ejemplo, al tiempo de acordar la retención de facturas o documentos similares- o la subsidiariedad de este deber de colaboración cuando, por ejemplo, no se han agotado las posibilidades de comprobación del beneficiario y se pretende comprobar a un tercero relacionado con él. De nuevo aquí, la *odiosa* comparación con el procedimiento de inspección tributaria servirá para calibrar el alcance real de este deber de colaboración con los órganos de control interno.

G) Deberes del personal controlador

El artículo 48 de la LGS regula los deberes del personal controlador. Junto al deber de confidencialidad y secreto que se impone a los funcionarios que ejerzan funciones de control respecto de los asuntos que conozcan por razón de su trabajo, este precepto mantiene la tradicional “opacidad” de los informes de control financiero, los cuales, sólo podrán ser utilizados como fundamento para la exigencia de reintegro o para la exigencia de responsabilidades administrativas, contables o penales. La LGS mantiene así la configuración tradicional de nuestro sistema de control interno en la que, frente al modelo anglosajón, la destinataria de los informes de control es la Administración controlada y no los ciudadanos ni otros órganos de control externo.

El apartado 2 de este artículo ya anticipa que los informes de control financiero no son vinculantes,

ni para la exigencia de reintegros ni para la imposición de sanciones administrativas, contables o penales. Por ello, cuando en el ejercicio del control financiero se aprecien indicios de tales supuestos, el funcionario actuante “lo deberá poner en conocimiento de la Intervención General de la Administración del Estado a efectos de que, si procede, remita lo actuado al órgano competente para la iniciación de los oportunos procedimientos”¹⁶. En este y en otros preceptos la Ley deja claro que, a pesar de las prerrogativas y facultades que se reconocen a los interventores no son ellos quienes deben valorar las consecuencias sino los órganos gestores concedentes de las subvenciones.

H) Procedimiento de control financiero

Como se indicó anteriormente una de las principales novedades de la LGS es que ha configurado el procedimiento de control financiero como si fuera una inspección tributaria frente al beneficiario, entidad colaboradora o tercero relacionado con la subvención o con su justificación.

El control financiero de subvenciones se iniciará de conformidad con el Plan Anual de Auditorías lo que pone de manifiesto que será selectivo y no total. A diferencia de los planes de inspección, la LGS no ha previsto que la IGAE -o la ONA- haga públicos los criterios que informan cada año dicho Plan Anual de Auditorías. En todo caso, además, la vinculación al Plan es relativa toda vez que la propia LGS reconoce que la IGAE puede modificarlo y que reglamentariamente se determinarán los supuestos en los que, como consecuencia de la realización de un control, se pueda extender más allá. Tal flexibilidad del plan de auditorías no empece, a mi juicio, para que, en todo caso, la selección del beneficiario o entidad colaboradora a controlar deba estar motivada, máxime si es aleatoria o se aparta de los criterios establecidos en el Plan.

¹⁶Otro ejemplo más de la perspectiva estatal con la que está elaborada la LGS es el hecho de que esta norma no aborde a quién debe remitir el interventor municipal u órgano de control interno municipal los informes de control financiero en los que aprecie indicios de causas de reintegro o de responsabilidades administrativas, contables o penales relacionadas con las subvenciones.



La iniciación de las actuaciones se notificará a los beneficiarios y, en su caso, entidades colaboradoras -así como a los órganos gestores- con indicación de la naturaleza y alcance de las mismas¹⁷, la fecha de personación del equipo de control, la documentación que, en principio debe ponerse a disposición del mismo y demás elementos que se consideren necesarios. Aunque la LGS prevé informar a los sujetos controlados de sus derechos y obligaciones, realmente en la LGS apenas reconoce “derecho” alguno al beneficiario o a la entidad colaboradora.

A continuación la LGS regula la suspensión del procedimiento de control financiero cuando durante el mismo se aprecien causas de nulidad o de anulabilidad. Ahora bien, en tales casos, el interventor informará al órgano concedente de la subvención “pudiendo acordarse la suspensión del procedimiento” (artículo 49.1 LGS). Ello significa que será el órgano gestor quien, en su caso, acuerde la suspensión o no, pero no el interventor. Si se acuerda la suspensión se notificará al beneficiario o entidad colaboradora. La finalización de la suspensión, que también deberá notificarse al beneficiario o entidad colaboradora, se producirá cuando:

- a) Una vez adoptadas por el órgano concedente las medidas que, a su juicio resulten oportunas, las mismas serán comunicadas al órgano de control.
- b) Si, transcurridos tres meses desde el acuerdo de suspensión, no se hubiera comunicado la adopción de medidas por parte del órgano gestor.

A mi juicio, este incidente de suspensión del procedimiento no está debidamente regulado en la Ley ya que puede suceder que, a juicio del interventor, concurra en el supuesto una causa de invalidez total o parcial y las medidas propuestas por el órgano gestor no sean satisfactorias o suficientes. En tal caso, la LGS no prevé trámite de discrepancia alguno y la última palabra, como siempre, se atribuye al órgano gestor de la subvención, quien bien puede actuar al margen de la opinión del interventor.

Las actuaciones de control financiero finalizarán con la emisión de los correspondientes informes y deberán concluir en un plazo máximo de 12 meses desde la fecha de notificación al beneficiario o entidad colaboradora de las mismas. Dicho plazo podrá ampliarse, con el alcance y requisitos que se determinen reglamentariamente, cuando en las actuaciones concurra alguna de las siguientes circunstancias:

¹⁷A diferencia del procedimiento de inspección tributaria, la LGS no dice nada acerca del alcance total o parcial de las actuaciones de control financiero lo cual puede plantear conflictos a los efectos de reiterar comprobaciones sobre una misma actividad subvencionada o de determinar el carácter preclusivo de las actuaciones practicadas.

a) Que se trate de actuaciones que revistan especial complejidad.

b) Cuando en el transcurso de las actuaciones se descubra que el beneficiario o entidad colaboradora han ocultado información o documentación esencial para un adecuado desarrollo de control.

Como se indicó anteriormente, según mi criterio, con esta regulación del procedimiento de control financiero casi idéntica a la de un procedimiento de inspección tributaria se abre un amplio campo de problemas procedimentales que ya se han producido en el ámbito tributario y que, trasladados ahora al control financiero de subvenciones, podrían dar lugar a la nulidad o anulación de las decisiones de reintegro por defectos de forma del procedimiento de control financiero. En otras palabras, la aplicación práctica del procedimiento de inspección tributaria será un buen banco de pruebas para adivinar los conflictos que van a plantearse en el control financiero de subvenciones. Así, sin agotar todos ellos, cabría citar los derivados de la consideración de este plazo de 12 meses como de caducidad, de la identificación exacta del momento de finalización del procedimiento o los problemas derivados de los efectos del incumplimiento de este plazo -en el ámbito tributario, entre otros efectos, dicho incumplimiento provoca la no exigencia de intereses de demora desde que se produce¹⁸- de la notificación de los acuerdos de ampliación del citado plazo, del plazo máximo de ampliación o de la remisión de las actuaciones, en su caso, al Tribunal de Cuentas o al Ministerio Fiscal u órganos jurisdiccionales cuando se aprecien indicios de responsabilidades contables o penales.

Por otra parte, la LGS deja en manos del reglamento aspectos tan relevantes como la concreción y límites de las medidas cautelares que pueden acordarse durante un control financiero, o la regulación de las “dilaciones imputables al beneficiario o entidad colaboradora, en su caso” y los “períodos de interrupción justificada” que pueden incidir en el

cómputo de los doce meses de duración máxima del procedimiento de control financiero.

Conviene indicar, asimismo, que este artículo 49 de la LGS no es aplicable en la esfera local de modo que habrá que esperar al desarrollo reglamentario de la Ley para conocer la adaptación de este procedimiento a las entidades locales. A mi juicio, el silencio de la Ley en este punto no pretende que sea la propia entidad local la que elabore su *reglamento* de control financiero de subvenciones. Lo más previsible es que el reglamento estatal que se dicte en desarrollo de esta Ley establezca las líneas generales del procedimiento de control financiero de las subvenciones locales.

I) Documentación de las actuaciones de control financiero y efectos de los informes de control financiero

El artículo 50 de la LGS ha previsto que las actuaciones de control financiero se documenten en diligencias o informes, con valor probatorio de documentos públicos, en ambos casos, y que tendrán el contenido y la estructura que se determinen reglamentariamente. Otro ejemplo más de las similitudes entre un procedimiento de control financiero de subvenciones y una inspección tributaria.

Aunque la LGS prevé que los informes se notificarán a los beneficiarios y a las entidades colaboradoras que hayan sido objeto de control (artículo 50.2 LGS), tal notificación no da lugar a un trámite de alegaciones u observaciones por parte del beneficiario o entidad colaboradora. Con la nueva LGS desaparecen los informes provisionales y definitivos previstos en la Circular 1/1999 de control financiero porque sólo si en el informe emitido por la Intervención se recoge la procedencia de reintegrar todo o parte de la subvención y genera, por ello, un expediente de reintegro, el órgano gestor -no el interventor- lo notificará al beneficiario concediéndole un plazo de 15 días para alegar cuanto considere conveniente en su defensa (artículo 51.1 LGS).

Con ello la LGS ha pretendido simplificar la elaboración de informes por parte de los interventores

¹⁸ Es de reseñar, además, que la LGS sí regula los efectos del incumplimiento del plazo en el procedimiento de reintegro de subvenciones en su artículo 42.4. de la misma.

ya que, hasta ahora, tal y como expresamente prevenía la citada Circular 1/1999 debía elaborarse un informe provisional y remitirlo al beneficiario para que formulara alegaciones, pero en dicho informe “en ningún caso se incluirán referencias a las debilidades detectadas en el procedimiento de gestión de las subvenciones o ayudas ni a las recomendaciones que puedan afectar al órgano gestor”, lo cual significaba, en la práctica, la obligación de elaborar dos informes provisionales distintos, uno para el beneficiario o entidad colaboradora y otro para el órgano gestor, con contenidos distintos y, con posterioridad, sendos informes definitivos.

La LGS deja claro que la competencia para iniciar tanto los expedientes de reintegro como los sancionadores son competencia del órgano gestor y no del interventor. La LGS no ha conseguido atribuir eficacia vinculante a los informes de control financiero por más que diga que “la resolución del procedimiento de reintegro no podrá separarse del criterio recogido en el informe de la Intervención General de la Administración del Estado” (artículo 51.3). Este artículo 51 refleja claramente la tensión entre el interventor y el órgano gestor cuando mantienen posturas divergentes sobre la exigencia o no de reintegro al beneficiario o entidad colaboradora. En él se regula un complejo trámite de discrepancia que permite un ir y venir de informes en zig-zag y ascendiendo hacia los órganos jerárquicamente superiores del órgano gestor y del interventor actuando hasta llegar, si fuera el caso, al Consejo de Ministros -si la disconformidad se refiere a un importe superior a 12 millones de euros- o a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, que serán en último lugar quienes adopten una solución definitiva. Por ello, como digo, aunque la Ley pretenda que las decisiones de reintegro sigan el criterio de la Intervención, si hay

discrepancia, en último término quien resuelve no es el órgano de control interno, la IGAE, sino el Consejo de Ministros o, en su caso, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos¹⁹.

Es cierto que la LGS ha simplificado la elaboración de informes por parte de los interventores pero lo ha hecho en perjuicio del beneficiario y de la entidad colaboradora, en su caso. Y es que, formalmente, sólo si el órgano gestor acuerda iniciar el expediente de reintegro se les concede un trámite de alegaciones de quince días. Pero fuera de este caso, ni formalmente están previstas alegaciones a los informes de control financiero ni tampoco durante el trámite de discrepancia que enfrente al órgano gestor y al interventor sobre el reintegro de la subvención está prevista la participación del beneficiario o entidad colaboradora. Además, en los casos de discrepancia, el titular del departamento del órgano gestor de la subvención cuenta con un plazo de hasta dos meses para manifestar su conformidad o disconformidad mientras que los beneficiarios o entidades colaboradoras sólo disponen de 15 días. Por otro lado, podría darse el absurdo, a mi juicio, de que ante la disconformidad del órgano gestor sobre la iniciación del expediente de reintegro propuesta por el interventor, el expediente llegara a manos del Consejo de Ministros o de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos sin que el beneficiario o la entidad colaboradora hubieran dispuesto, formalmente, de un trámite de alegaciones. Con la nueva LGS, la opinión del beneficiario o entidad colaboradora ante un expediente de reintegro sólo se valora cuando el órgano gestor ha adoptado formalmente la decisión de iniciarlo, pero no antes.

Cuando finalmente se acuerda el reintegro y se concede el trámite de alegaciones al sujeto controlado, a continuación hay que trasladar el expediente otra vez a la Intervención para que emita un

¹⁹ Tal trámite de discrepancia no tiene regulación similar en el ámbito local y habrá que esperar al desarrollo reglamentario de la LGS para conocer como se resuelve en este ámbito ya que, con frecuencia, la “acefalia” del control interno municipal y otras cuestiones dejan en manos del alcalde o concejal la última decisión.

nuevo informe en el plazo de un mes. La omisión de este trámite, será causa de anulabilidad de la resolución del procedimiento de reintegro, aunque podrá ser convalidada mediante acuerdo de Consejo de Ministros que también será competente para su revisión de oficio²⁰.

3. INCIDENCIA DEL NUEVO RÉGIMEN DE CONTROL FINANCIERO EN EL CONTROL EXTERNO Y EN LA ACTUACIÓN JURISDICCIONAL DE LOS OCEX

La nueva LGS ha dejado inalterado el régimen de control externo de las subvenciones públicas efectuado por el Tribunal de Cuentas y por los OCEX. En el ámbito estatal, la LGS mantiene el control externo indirecto sobre el beneficiario a través del control al órgano gestor que ha estado presente en el anterior TRLGP desde 1999. Así se deduce de lo dispuesto en el artículo 14.2 de la Ley cuando señala expresamente que *“la rendición de cuentas de los preceptores de subvenciones, a que se refiere el artículo 34.3 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, se instrumentará a través del cumplimiento de la obligación de justificación al órgano concedente o entidad colaboradora, en su caso de la subvención”*.

Con la nueva configuración del control financiero de subvenciones como un control más inquisitivo sobre los beneficiarios y entidades colaboradoras, el control externo que efectúan el Tribunal de Cuentas y los OCEX aparece cada vez más lejano - más externo, si se quiere- respecto del beneficiario de la subvención y de la entidad colaboradora. Prueba de ello es que, de momento sólo con relación a los funcionarios de la IGAE, la LGS ha exigido la colaboración

de los beneficiarios, entidades colaboradoras y terceros beneficiarios (a través del reconocimiento de auténticas potestades administrativas a los interventores como el libre acceso a los locales de negocio, documentación y cuentas bancarias relacionadas con la subvención). Un deber de colaboración tan amplio y tan inquisitivo no está previsto, en cambio, ni con el Tribunal de Cuentas ni con los OCEX. Dicho de otro modo, es obligación tanto de los beneficiarios como de las entidades colaboradoras el someterse a las actuaciones de comprobación y de control que puedan practicar tanto el órgano gestor, la Comisión Europea, los interventores o el Tribunal de Cuentas, pero la posibilidad de que, para efectuar el control se pueda acceder a los locales de negocio, a todo tipo de documentación y a las cuentas bancarias relacionadas con la subvención sólo está prevista en la Ley respecto de los funcionarios de la IGAE.

A efectos de coordinar mínimamente la posible acumulación de expedientes de reintegro iniciados en vía administrativa y responsabilidades contables por el Tribunal de Cuentas, la única previsión contenida en la LGS es que *“anualmente, la Intervención General de la Administración del Estado remitirá al Tribunal de Cuentas el seguimiento de los expedientes de reintegro y sancionadores derivados del ejercicio del control financiero”* (Disposición adicional primera). Tal precepto deja inalterado, por tanto, el régimen de responsabilidad contable en materia de subvenciones pero permite entrever -con optimismo si se quiere- una cierta coordinación para evitar duplicidad de reintegros²¹, pero no actuaciones de control propiamente dichas. En todo caso, aunque la LGS no lo diga así expresamente, debe mantenerse la preferen-

²⁰ La LGS prevé que la IGAE eleve al Consejo de Ministros, a través del Ministro de Hacienda, un informe relativo a las resoluciones de reintegro incursas en la citada causa de anulabilidad de que tuviera conocimiento. Tal trámite revela, una vez más, la relativa eficacia de los informes de control financiero porque, aún en el supuesto en el que finalmente, siguiendo las recomendaciones de la intervención, se hubiera iniciado un expediente de reintegro, tras las alegaciones del beneficiario y de la entidad colaboradora el interventor vuelve a intervenir pero, en este caso, sin posibilidad de discrepar respecto de lo que finalmente acuerde el órgano gestor.

²¹ Como se indicó anteriormente, la redacción originaria de esta Disposición Adicional primera de la Ley era otra pero, en su paso por el Senado, se modificó con el fin de evitar interpretaciones que pudieran llevar a sostener que la aprobación de la LGS suponía, afectaba o menoscaba las competencias asignadas al Tribunal de Cuentas por su normativa reguladora.

cia de la jurisdicción exclusiva del Tribunal de Cuentas cuando haya iniciado un procedimiento de responsabilidad contable y ya se hubiera iniciado un expediente administrativo de reintegro por los mismos hechos.

En el ámbito de los OCEX, dada la imposibilidad de la LGS de inmiscuirse en las relaciones entre las intervenciones regionales y aquellos, será conveniente instrumentar también un cauce específico de coordinación entre ambos, bien en la legislación autonómica sobre subvenciones, en la normativa presupuestaria general de cada Comunidad o bien, incluso, en la propia legislación reguladora de los OCEX. Ahora bien, tal vía de comunicación, a mi juicio, no debiera limitarse exclusivamente a imponer a las intervenciones regionales la obligación informar de los expedientes de reintegro. A mi juicio, tal coordinación de actuaciones bien podría tener un alcance más amplio referido a un informe anual de todas las actuaciones de control financiero desarrolladas por

las intervenciones regionales y un informe específico del control de subvenciones de cierta cuantía, máxime si se han concedido de forma directa o si por su frecuencia pueden ser analizadas desde una perspectiva más general como sería el caso, por ejemplo, de las subvenciones autonómicas cuyos beneficiarios o entidades colaboradoras sean las entidades locales del respectivo territorio autonómico²² o bien podría instrumentarse a través de la creación de una comisión mixta de coordinación de actuaciones e intercambio de resultados.

En definitiva, la LGS ha potenciado y reforzado, como se indicó al principio, las actuaciones de control financiero practicadas por la Intervención pero, a mi juicio, por un exceso de *celo doméstico*, de protección de lo es que estrictamente la esfera administrativa de la concesión, gestión y control de subvenciones, no ha profundizado en las relaciones entre la IGAE y el Tribunal de Cuentas para facilitar y hacer más eficaz el control externo de las subvenciones públicas.



²² Además, a mi juicio, la remisión a la IGAE de la información de las subvenciones concedidas para la elaboración de la base de datos nacional de subvenciones no impide que, en el ámbito autonómico, como ya existe en alguna Comunidad (Baleares, por ejemplo), se elaborara un Registro o Base autonómica de las subvenciones concedidas. Tal base o registro facilitaría también el control externo de las subvenciones efectuada por los respectivos OCEX para que pudieran acceder a datos que permitieran comprobar, por ejemplo, si ha existido doble financiación para una misma actividad.