

Procedimientos de fiscalización y concesión de subvenciones



Miguel Olivas Arroyo

Auditor de la Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana

La gestión de los recursos públicos ha de alcanzarse minimizando costes y maximizando resultados. Es bastante difícil conseguir una evaluación sobre si la gestión se ha efectuado de acuerdo con los parámetros citados, si no se dispone de un sistema que cuantifique los costes, resultados o rendimientos obtenidos en cada programa, estableciendo los indicadores necesarios.

Las subvenciones que conceden los entes públicos son parte importante de los recursos públicos que éstos gestionan y, por tanto, les son aplicables por tanto la problemática citada.

La Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana, dentro de la problemática expuesta, es consciente de la necesidad de utilizar los criterios de eficiencia, eficacia y economía en la gestión de los fondos públicos. El control de la actividad del sector público se ha efectuado básicamente por medio de los estados presupuestarios, que indican las previsiones de ingresos y las limitaciones cuantitativas (cuánto se puede gastar), cualitativas (en qué se debe gastar) y temporales (cuándo se debe gastar). Este criterio de control de la actividad económico-financiera ha de complementarse progresivamente mediante el análisis y las recomendaciones pertinentes sobre si los recursos públicos se han gestionado con criterios de *value for money*.

Procedimientos de fiscalización

Con el objetivo de ir avanzando, a continuación se describen una serie de procedimientos pensados *en voz alta* que intentan servir de orientación para llevar a cabo un análisis de las subvenciones con los criterios de eficacia, eficiencia y economía.

En primer lugar, se describe el programa de auditoría y posteriormente se desarrollan con más detalles los contenidos del mismo que afectan a los aspectos a que se refieren a la evaluación de la gestión con los criterios citados.



Programa de auditoría

Objetivos

- Verificar el grado de consecución de los objetivos generales del ente o unidad auditada, en lo referente al área analizada.
- Comprobar que los objetivos que se pretenden conseguir y los criterios aplicables para la concesión de las subvenciones existen, su definición es clara e inequívoca, y están de acuerdo con la legislación aplicable.
- Demostrar que los procedimientos administrativos de gestión aplicados son razonables y adecuados para una eficiente utilización de los recursos disponibles y respetan la normativa aplicable con carácter general o específica.
- Contrastar si los recursos disponibles se han utilizado de una manera eficiente, eficaz y económica.

Información general

- Obtener información acerca del número de líneas de subvención corrientes y de capital, denominación, descripción y finalidad, tipo de subvención y normativa reguladora y beneficiarios previstos, a través de las cuales se han desarrollado los objetivos de la unidad.
- Conseguir para cada una de las líneas de subvención información sobre el número de solicitantes, concesiones y denegaciones, pagos, e importes respectivos al cierre del ejercicio.
- Elaborar los indicadores que servirán para medir la eficiencia y eficacia en la gestión de la unidad. Más adelante se detalla una *guía de posibles indicadores y criterios*.

Procedimientos

- Acreditar la existencia de un manual escrito de procedimientos que describa las actuaciones administrativas relativas a la tramitación, concesión, pago y seguimiento de la aplicación a su finalidad de las subvenciones, así como cuáles son los órganos responsables de las mismas. Caso de no existir dicho manual, obtener de

los gestores una descripción detallada de las actuaciones seguidas, departamentos afectados y órganos competentes en la tramitación de las mismas.

- Verificar el cumplimiento de los procedimientos aplicables a cada uno de los tipos de subvención existentes (genéricas, nominativas y por convenio). Seguidamente ofrecemos un *modelo de cuestionario de revisión*.
- Con la información recopilada, elaborar un esquema del circuito de concesión de subvenciones, indicando los cargos responsables en cada paso de la tramitación y los tiempos de ejecución invertidos. Posteriormente incluiremos también un *modelo orientativo de concesión*.

Entrevistas

Se mantendrán entrevistas con los gestores con una doble finalidad:

- Concretar los indicadores más relevantes, en términos de eficiencia y eficacia, de la gestión de la unidad.
- Comentar los aspectos surgidos en la realización del trabajo y las conclusiones obtenidas.

Conclusiones y Recomendaciones

El trabajo realizado y las evidencias obtenidas deberán ser suficientes para poder expresar una opinión fundada sobre si los aspectos que se detallan a continuación se consideran adecuados y suficientes para la consecución de los objetivos previstos, efectuando, en su caso, las oportunas recomendaciones para mejorar la eficiencia, eficacia y economía en la gestión de las subvenciones:

- Normativa general y específica
- Planning anual
- Manual de procedimientos administrativos
- Procedimientos aplicados
- Seguimiento de la aplicación a su finalidad
- Seguimiento en la consecución de objetivos

Modelo orientativo de cuestionario de revisión de procedimientos aplicables a los diversos tipos de subvención

Subvenciones genéricas

Programa:

Capítulo:

Línea:

Denominación:

Objeto:

Beneficiario:

Importe concedido:

- ¿Cumple los criterios de publicidad, concurrencia y objetividad contenidos en la normativa general?
- ¿Existe normativa específica reguladora de la línea de subvención?
- ¿La orden reguladora es del ejercicio al que se aplica, o se ha adaptado al mismo?
- ¿Contempla dicha normativa todos los requisitos exigidos en la normativa de rango superior?
- ¿Se consideran razonables las bases y requisitos para la consecución de los objetivos perseguidos?
- ¿La convocatoria se realiza con un calendario razonable respecto a la consecución de los objetivos previstos para el ejercicio?
- ¿Se han respetado los trámites administrativos previos a la aprobación de la convocatoria? (informes jurídico y de existencia de crédito)
- ¿Ha sido aprobada por el órgano competente para ello?
- ¿Se han publicado las bases en el Boletín Oficial?
- ¿Se respetan los plazos de solicitud?
- ¿Se consideran razonables?
- ¿Los criterios establecidos para la concesión y el sistema de concesión se consideran razonables y adecuados para la consecución de los objetivos?
- ¿Se han verificado por persona responsable los requisitos reunidos por los solicitantes para hacerse acreedores de la condición de beneficiario?
- ¿Existe una propuesta de concesión razonada?
- ¿La concesión ha sido aprobada por el órgano competente para ello?
- ¿Ha sido comunicada la resolución a los interesados beneficiarios?
- ¿Lo ha sido en un plazo razonable?

- ¿La concesión de la subvención se realiza en un plazo razonable para que surta efectos en el ejercicio presupuestario?
- Cuando la subvención financia obras, ¿es sometido el proyecto técnico a informe de la Oficina de Supervisión de Proyectos?
- ¿El beneficiario ha aportado toda aquella documentación exigida con carácter previo al cobro de la subvención, y ésta era adecuada? (obligaciones fiscales y con la S.S., etc.)
- ¿Queda registrada la entrada de la documentación aportada por el beneficiario?
- En el caso de obras financiadas, ¿se supervisan las certificaciones de obra expedidas por el ente financiado?
- ¿El tiempo invertido en la supervisión de las certificaciones es razonable?
- ¿Ha aportado, en su caso, las garantías requeridas para el cobro anticipado?
- ¿Justifica adecuadamente, y en el plazo establecido, el cumplimiento de la finalidad para la que le fue concedida la subvención y la aplicación de los fondos recibidos?
- ¿Realiza la unidad un seguimiento efectivo de la aplicación de los fondos concedidos a la finalidad prevista?
- ¿Los documentos contables correspondientes al reconocimiento de las obligaciones y al pago se tramitan con celeridad y en un plazo razonable?
- El pago efectivo de la subvención ¿se realiza en un plazo razonable?
- ¿Se procede, en su caso, al pago de los intereses de demora incurridos como consecuencia del retraso en el pago de la subvención?
- En caso de incumplimiento por el beneficiario de sus obligaciones, ¿se exige el reintegro de las cantidades percibidas?
- ¿Se investiga la concurrencia de la concesión con subvenciones o ayudas de otras administraciones públicas?
- Caso de existir concurrencia, ¿se adoptan las medidas adecuadas para que el importe concedido no supere el coste de la actividad subvencionada?
- ¿Se efectúa una medición periódica de los objetivos conseguidos y su comparación con los previstos inicialmente?
- ¿El expediente de subvención contiene toda la documentación necesaria para ser considerado completo?
- La documentación archivada en el expediente ¿se encuentra ordenada y debidamente custodiada? (orden cronológico, por fases, inverso, etc.)





Subvenciones nominativas y por convenio

- ¿Los criterios establecidos para la concesión y el sistema de concesión se consideran razonables y adecuados para la consecución de los objetivos?
 - ¿Se han verificado por persona responsable los requisitos reunidos por el destinatario para hacerse acreedor de la condición de beneficiario?
 - ¿La concesión ha sido aprobada por el órgano competente para ello?
 - ¿El convenio ha sido remitido, con carácter previo a su formalización, para ser informado por el Registro de Convenios?
 - ¿Se informa dentro del plazo establecido en la legislación?
 - El contenido del convenio ¿incluye las especificaciones mínimas requeridas por la normativa específica?
 - Previo a la suscripción del convenio, ¿se emiten los informes preceptivos de los órganos competentes?
 - ¿Se han emitido dichos informes dentro del plazo de diez días establecido en la legislación?
 - Una vez firmado ¿ha sido remitido para su inscripción en el mencionado Registro de Convenios, y en este caso, dentro de los 15 días siguientes a su suscripción?
 - ¿La concesión de la subvención o la firma del convenio se realiza en un plazo razonable para que surta efectos en el ejercicio presupuestario?
 - El convenio ¿tiene un plazo de ejecución o vigencia determinado?
 - ¿El plazo de vigencia del convenio se considera razonable para la consecución de los objetivos previstos?
 - Cuando la subvención financia obras, ¿es sometido el proyecto técnico a informe de la Oficina de Supervisión de Proyectos?
 - ¿El informe de la Oficina de Supervisión se expide en un plazo razonable?
 - ¿El beneficiario ha aportado toda aquella documentación exigida con carácter previo al cobro de la subvención, y ésta era adecuada? (obligaciones fiscales y con la S.S.)
 - ¿Ha aportado, en su caso, las garantías requeridas para el cobro anticipado?
 - En los convenios, la forma de pago ¿se considera adecuada y razonable?
 - ¿Se ajusta a lo establecido en la normativa legal?
 - ¿Queda registrada la entrada de la documentación aportada por el beneficiario?
 - En el caso de obras financiadas, ¿se supervisan las certificaciones de obra expedidas por el ente financiado?
- 
- ¿El tiempo invertido en la supervisión de las certificaciones es razonable?
 - ¿Justifica adecuadamente, y en el plazo establecido, el cumplimiento de la finalidad para la que le fue concedida la subvención y la aplicación de los fondos recibidos?
 - ¿Realiza la unidad un seguimiento efectivo de la aplicación de los fondos concedidos a la finalidad prevista?
 - Los documentos contables correspondientes al reconocimiento de las obligaciones y al pago se tramitan con celeridad y en un plazo razonable.
 - El pago efectivo de la subvención ¿se realiza en un plazo razonable?
 - ¿Se procede, en su caso, al pago de los intereses de demora incurridos como consecuencia del retraso en el pago de la subvención?
 - En caso de incumplimiento por el beneficiario de sus obligaciones, ¿se exige el reintegro de las cantidades percibidas?
 - ¿Se investiga la concurrencia de la concesión con subvenciones o ayudas de otras administraciones públicas?
 - Caso de existir concurrencia, ¿se adoptan las medidas adecuadas para que el importe concedido no supere el coste de la actividad subvencionada?
 - ¿Se efectúa una medición de los objetivos conseguidos y su comparación con los previstos inicialmente?
 - ¿El expediente de subvención contiene toda la documentación necesaria para ser considerado completo?
 - La documentación archivada en el expediente ¿se encuentra ordenada y debidamente custodiada? (orden cronológico, por fases, inverso, etc.)

Esquema orientativo del circuito de concesión de subvenciones



Etapas previsibles en la tramitación

- Convocatoria
- Recepción y registro de solicitudes
- Confección y revisión expedientes
- Propuesta de resolución
- Resolución
- Comunicación a los beneficiarios
- Recepción y revisión de justificaciones
- Aprobación de la justificación
- Orden de pago
- Pago efectivo
- Seguimiento de la aplicación de los fondos a la finalidad
- Archivo y custodia de los expedientes

Análisis de tiempos

PLAZOS	Nº días
Desde el inicio del ejercicio hasta la convocatoria de subvenciones	
Plazo de presentación de solicitudes	
Tiempo empleado en la revisión de la documentación	
Desde la revisión a la propuesta de concesión	
Desde la propuesta a la resolución de la concesión	
Desde la resolución hasta la comunicación al interesado	
Plazo de justificación concedido a los beneficiarios	
Tiempo invertido en la revisión de las justificaciones	
Desde la revisión hasta la aprobación y orden de pago de la subvención	
Desde la orden de pago hasta el pago efectivo	
TOTAL	

Responsabilidad en el proceso

TRÁMITE	CARGO RESPONSABLE	NOMBRE
Aprobación convocatoria		
Recepción y registro de solicitudes		
Confección y revisión expedientes		
Propuesta de resolución		
Resolución		
Comunicación a los beneficiarios		
Recepción y revisión de justificaciones		
Aprobación de la justificación		
Orden de pago		
Pago efectivo		
Seguimiento aplicación fondos a finalidad		
Archivo y custodia de los expedientes		



Guía orientativa de criterios e indicadores de gestión en la concesión de subvenciones

Datos de interés

- nº de líneas de subvención genéricas (por capítulos/provincias/total/etc.) e importes
- nº de líneas de subvención nominativas o convenios (por capítulos/provincias/total/etc.) e importes
- nº de solicitudes (por capítulos/líneas/provincias/total/etc.) e importes
- nº de concedidas (por capítulos/líneas/provincias/total/etc.) e importes
- nº de denegadas (por capítulos/líneas/provincias/total/etc.) e importes
- nº de beneficiarios a que afecta (por provincias/total/etc.) e importe de la inversión inducida
- impacto social
- nº poblaciones afectadas en la comunidad
- población total afectada
- nº empleos/día creados
- nº empleos/año creados
- nº de personas de la unidad que intervienen en la tramitación y concesión de las subvenciones
- costes totales de gestión (personal, medios materiales, otros, etc.) de las subvenciones
- Importe de las obligaciones reconocidas a 31 de diciembre por líneas

Indicadores de gestión

- Importe medio de las solicitudes concedidas/denegadas de subvención recibidas en el ejercicio (por provincias, capítulos, total, etc.).
- Número medio de beneficiarios por línea de subvención genérica
- Impacto social = $\frac{\text{Nº total de beneficiarios}}{\text{Población total afectada}}$
- Ratio de concurrencia = $\frac{\text{Importe líneas genéricas}}{\text{Importe total del capítulo}}$
- Ratio de concurrencia = $\frac{\text{Importe líneas genéricas}}{\text{Importe total del capítulo}}$
- Ratio de incidencia poblacional = $\frac{\text{Número de poblaciones beneficiarias de subvención}}{\text{Número total de poblaciones}}$

$$\text{- Ratio de efectividad} = \frac{\text{Nº de empleados creados}}{\text{Nº de subvenciones tramitadas}}$$

Otros

- $\frac{\text{Nº de empleos / año creados con la subvención}}{\text{Nº total de parados}}$
- $\frac{\text{M.P. de obligaciones reconocidas en la línea}}{\text{Nº de empleos creados en el ejercicio}}$
- $\frac{\text{Millones de ptas. de obligaciones reconocidas en el capítulo a 31/12}}{\text{Total personas de la unidad}}$

Índices de eficiencia en la gestión

- $\frac{\text{Número de subvenciones tramitadas en el ejercicio}}{\text{Número de personas que invierten en la tramitación}}$
- $\frac{\text{Importe total del capítulo}}{\text{Costes totales de tramitación}}$
- $\frac{\text{Nº días del ejercicio transcurridos hasta convocatoria}}{365}$
- $\frac{\text{Costes totales de tramitación de las subvenciones}}{\text{Nº de empleados creados}}$

Indicadores de eficacia

- Grados de ejecución del presupuesto por líneas
- Ratio de eficacia = $\frac{\text{Número de beneficiarios real}}{\text{Número de beneficiarios previsto}}$

Conclusión

El control de los recursos públicos con criterios de economía, eficiencia y eficacia se hace necesario cada vez más; no obstante, es preciso destacar su dificultad actual.

Lo que se ha pretendido con esta comunicación es exponer una serie de procedimientos que puedan servir de orientación para un análisis bajo criterios de *value for money* de las subvenciones. Así mismo, se pretende que puedan utilizarse como elementos de trabajo para ser discutidos con el objetivo de ir avanzando en su definición y concreción, y poder obtener aquellos más idóneos que sirvan para llevar a buen fin el control pretendido.