

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID DE 6 DE JUNIO DE 2.003 POR EL QUE SE RESUELVE DISCREPANCIA. SUBVENCIONES. ACTIVIDAD REALIZADA CON ANTERIORIDAD A LA CONVOCATORIA DE LAS AYUDAS. IMPUTACIÓN DEL GASTO A EJERCICIO PRESUPUESTARIO.

Se recibe en esta Intervención General, procedente de la Agencia AABC@-Consejería de A.....@ escrito de discrepancia, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 88.1 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, y el artículo 16 del Decreto 45/1997, de 20 de marzo, por el que se desarrolla el Régimen de Control Interno y Contable ejercido por la Intervención General de la Comunidad de Madrid, respecto del reparo formulado por la Intervención Delegada en dicha Consejería al expediente de concesión de becas Jorge Francisco Tello Muñoz, al amparo de la Orden 728/2002, de 2 de octubre de 2002, de la Consejería de A.....@por la que se convocan las becas Jorge Francisco Tello Muñoz, para estancias cortas en centros extranjeros, efectuadas durante el año 2002, para titulados superiores universitarios que ejerzan su actividad profesional en los centros y servicios dependientes de la Consejería de A.....@

Se acompaña, junto al escrito de discrepancia, el expediente administrativo, en el que se acreditan los siguientes

ANTECEDENTES

- 1.- Mediante Orden 728/2002, de 2 de octubre de 2002, de la Consejería de A.....@se convocan las becas "Jorge Francisco Tello Muñoz", para estancias cortas en centros extranjeros, efectuadas durante el año 2002, para titulados superiores universitarios que ejerzan su actividad profesional en los centros y servicios dependientes de la Consejería de A.....@
- 2.- Remitida a la Intervención Delegada en la Consejería de A.....@ para su preceptiva fiscalización, de acuerdo con los artículos 16, 82 y siguientes de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, y el artículo 12 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, la propuesta de Resolución de la Comisión de Evaluación y Seguimiento sobre concesión de dichas becas, se formula reparo por aquella con fecha 10 de enero de 2003, en base a los siguientes motivos:
 - a)Tras solicitar datos, se reciben completo el 8/01/2003.
 - b) El art1 1 de la Orden 72/2002 indica que la financiación es con cargo al ejercicio 2002 y las estancias se realizarían en ese ejercicio.
 - c) El art1 11 de dicha Orden indica entre otros casos que la duración de la estancia se establece en un mínimo de 30 días y tienen que regresar antes del 1 de noviembre del año 2002.
 - d) Se recibe el expediente completo el 8/01/2003, pero en cualquier caso, el día 12/12/2002 que lo enviaron a fiscalizar tampoco podían cumplir lo indicado en los puntos 21 y 31 anteriores.
 - e) La propuesta de resolución no está firmada por su Presidente.
- 3.- Con fecha 6 de marzo de 2003 la Agencia @ABC@de la Comunidad de Madrid remite informe a la Intervención Delegada justificando su actuación respecto de los motivos

primero a cuarto del reparo, y subsanando la incidencia puesta de manifiesto en el motivo quinto con una nueva propuesta debidamente firmada. En particular se pone de manifiesto lo siguiente:

"- El artículo 9.1 de la Orden determina que la financiación del presente gasto se realizará con cargo a los presupuestos de la Agencia, sin concretar 2002 ó 2003. Por otra parte, efectivamente las estancias se produjeron en el ejercicio 2002, en concreto entre el 1 de enero y el 31 de octubre, y con un periodo mínimo de 30 días, según dispone dicho artículo.

- No se entiende el apartado 41 del escrito de reparo (...). Parece deducirse que los adjudicatarios no pudieron cumplir los requisitos establecidos en el artículo 11 de la mencionada Orden (...)

Todos los incluidos en la propuesta de resolución de concesión de estas becas cumplen con todos los requisitos citados.

Asimismo se hace constar que la Agencia AABC de la Comunidad de Madrid es una entidad de derecho público en régimen jurídico privado (...) la cual no está sometida a los principios presupuestarios establecidos en los artículos 44 a 48 de la Ley 9/1990, a la que indirectamente parece aludirse en el escrito de referencia."

- 4.- Por parte de la Intervención Delegada se reitera, en escrito de 18 de marzo de 2003, la disconformidad con el expediente respecto de los motivos primero a cuarto, levantando el reparo en lo referente a fundamento quinto del mismo.
- 5.- Con fecha 22 de abril de 2003 la Agencia AABC de la Comunidad de Madrid eleva discrepancia ante esta Intervención General en relación con las actuaciones descritas.

En relación con la presente discrepancia procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Para la resolución de la presente discrepancia la primera cuestión se centra en determinar si la concesión de ayudas en concepto de becas para estudios e investigación en el extranjero a adjudicatarios cuya estancia sea anterior a la propia Orden de convocatoria puede resultar compatible con el concepto y con el régimen general y particular aplicable a las subvenciones. El artículo 1 de la Orden 728/2002, de 2 de octubre de 2002, al establecer la finalidad de la convocatoria, señala lo siguiente:

"El objeto de la presente Orden es el establecimiento de las bases reguladoras para la concesión de las becas "Jorge Francisco Tello Muñoz", para estancias cortas en centros extranjeros, efectuadas durante el año 2002, para titulados superiores universitarios que ejerzan su actividad profesional en los centros y servicios dependientes de la Consejería de A....." @

Asimismo, en el artículo 11 de la propia Orden se determina el tiempo de estancia en los siguientes términos:

"(...). La duración de la estancia se establece en un mínimo de treinta días naturales (incluido el tiempo empleado en el viaje).

El regreso al país de origen se tendrá obligatoriamente que efectuar antes del 1 de noviembre del presente año."

Pues bien, teniendo en cuenta lo anterior, y dado que la publicación de la Orden en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid tuvo lugar el día 10 de octubre de 2002, puede concluirse que la finalidad de la convocatoria no era la de fomentar la realización de estancias en el extranjero a partir de la fecha de su publicación, sino la de otorgar ayudas, en forma de becas, a las personas que, reuniendo el resto de requisitos establecidos en las bases, hubiesen llevado a cabo las estancias en el extranjero a lo largo del año 2002, esto es, con anterioridad a la convocatoria misma.

Veamos a continuación como encaja este supuesto en la concepción tradicional de la relación subvencional como actuación de fomento cuya finalidad es la de promover e incentivar la realización por el beneficiario de actividades de interés general, y a cuyo efectivo cumplimiento queda afectada la concesión de la ayuda.

En efecto, la finalidad que persiguen las subvenciones, según Sesma Sánchez, *"es concederse para estimular, fomentar o promover mediante una actuación positiva por parte del beneficiario una concreta y específica actividad que redunde en beneficio del interés general. El cumplimiento de la finalidad es la causa de la subvención, y al mismo tiempo, la principal obligación del beneficiario."*

No obstante, parte de la doctrina defiende un concepto amplio de subvención en el que el elemento finalista deja de ser parte esencial del propio concepto, para significar la característica básica de un tipo de subvenciones: las de fomento.

Así lo señala Pascual García, para quien *"la afectación a un fin o desarrollo de una conducta de los fondos recibidos no es un elemento típico de la figura sino sólo de un subgrupo, integrado principalmente por las subvenciones de fomento"*.

*"El fin constituye un elemento esencial del acto de concesión, pero no implica necesariamente, aunque frecuentemente sea así, que los fondos públicos estén afectados. A veces las subvenciones se otorgan en reconocimiento de una actividad anterior."*¹

Una postura intermedia es defendida por Sesma Sánchez, que señala: *"Nada importa, a nuestro juicio que la actividad que se fomenta se haya ejecutado antes o después de recibir la subvención, pues el incentivo o estímulo se consigue tanto aplicando los fondos a la necesidad específica o recibéndolos por haberla realizado con anterioridad, con base a una previa convocatoria."*

La Ley de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, al establecer en su artículo 1 b), como nota esencial de la definición *"que la entrega esté afectada a un fin, propósito, actividad o proyecto específicos, existiendo obligación por parte del destinatario de cumplir las obligaciones o requisitos que se hubieran establecido"*, admite, a nuestro juicio, cualquiera de las interpretaciones a que se ha hecho referencia, por lo que queda, en todo caso, salvaguardada la legalidad de cada una de ellas.

En todo caso, la doctrina es mayoritaria a la hora de considerar la becas incluidas en el concepto de subvención, y ello con independencia de los múltiples procedimientos o

¹En el mismo sentido se pronuncian Martínez López Muñiz y Gómez Rivero.

condiciones existentes para su otorgamiento.

Expuesto el debate doctrinal existente en la materia, y sin entrar en pronunciamiento alguno a ese respecto, cabe señalar, sin embargo, que tales disquisiciones sobre la concepción amplia o estricta del negocio subvencional, y por tanto, de las condiciones para el cumplimiento de la finalidad pública que persigue, únicamente tendrían relevancia en orden a la elaboración de las bases reguladoras de cada ayuda en particular, pero en ningún caso respecto de la aplicación de lo dispuesto en ellas una vez que, tras su publicación, se convierten en la norma jurídica de obligado cumplimiento.

Quiere ello decir que, en la convocatoria de unas ayudas o becas determinadas, y en función de la postura doctrinal que se adopte respecto del concepto amplio o estricto de subvención, puede considerarse más o menos adecuado para el cumplimiento del fin o interés público que se persigue el hecho de que las base reguladora contemple la posibilidad de subvencionar actividades realizadas con anterioridad a la propia convocatoria de las ayudas, pero lo que es indudable es que, si tal posibilidad existe en dichas bases, no puede por menos que considerarse esas actividades como subvencionables en tanto se ajustan a lo previsto en la norma reguladora de ayudas.

Por ello, y en referencia al supuesto objeto de discrepancia, puede ponerse en duda desde un plano doctrinal, si se quiere, la adecuación del contenido de la Orden 728/2002, de 2 de octubre de 2002 al cumplimiento del interés público que se perseguía con la convocatoria de las becas para estancias en el extranjero, pero lo que, en todo caso, resulta incuestionable es la obligatoriedad de su aplicación y, dada la previsión establecida en sus artículos 1 y 11, la admisibilidad de las estancias efectuadas durante el ejercicio 2002 y con anterioridad a la fecha de publicación de dicha Orden de convocatoria como actividades subvencionables al amparo de la misma.

Así, la adjudicación de becas a solicitantes que hubieran realizado las referidas estancias en fecha anterior a la convocatoria de las ayudas, y siempre dentro del año 2002, debe considerarse ajustada a derecho en cuanto que, de acuerdo con la propia base reguladora, se acredita el cumplimiento de los requisitos establecidos para la concesión, y ello debe entenderse como una adecuada justificación del cumplimiento de la finalidad prevista, que no es otra que la de conceder ayudas económicas para sufragar actividades de estudio ya realizadas.

II

El segundo aspecto que se plantea en la presente discrepancia se refiere a la determinación del ejercicio presupuestario al que procede imputar los gastos derivados de la concesión de las becas, de acuerdo con la normativa aplicable.

La Agencia AABC de la Comunidad de Madrid se crea por la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid, con naturaleza jurídica de Ente de derecho público, de los previstos en el artículo 5.1 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

El régimen presupuestario aplicable a estas entidades se determina en el artículo 46 c) de la propia Ley 9/1990, al considerar como integrantes de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid *"los estados de recursos, con las correspondientes estimaciones para la cobertura financiera, tanto de los gastos de explotación, como de los de capital, de las Empresas y demás Entes Públicos."*

Quiere ello decir que dichos entes no cuentan para su gestión económico-financiera con un presupuesto de carácter administrativo sujeto a las normas y principios presupuestarios aplicables a éste, sino únicamente unos estados estimativos sobre los gastos necesarios para su funcionamiento. Por ello, en tanto que dichas estimaciones no pueden tener la consideración de créditos presupuestarios de carácter vinculante, no le son de aplicación las normas relativas a los créditos y sus modificaciones, contenidas en los artículos 54 y siguientes de la citada Ley 9/1990.

Se deduce de lo anterior, por tanto, que no será aplicable en toda su extensión a estos entes públicos el principio de temporalidad consagrado en la Comunidad de Madrid por artículo 57.1 de la Ley Reguladora de la Hacienda, que establece que *"con cargo a los créditos del estado de gastos de cada presupuesto sólo podrán contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones o gastos en general que se realicen en el año natural del propio ejercicio presupuestario"*, existiendo simplemente la obligación de cumplir tal principio en aras de la eficacia y buena gestión de sus recursos, pero sin la consecuencia de pérdida de dichos recursos en caso de incumplimiento, tal y como ocurre respecto del presupuesto administrativo.

En este sentido se entiende lo dispuesto en el artículo 1 de la Orden 728/2002, de 2 de octubre de 2002 al señalar que *"La financiación de esta convocatoria se realizará con cargo a los presupuestos de la Agencia ABC de la Comunidad de Madrid"*, en tanto que en el mismo se establece la imputación de los gastos derivados de la concesión de las becas con cargo a los recursos de la Agencia, pero sin referencia alguna a un ejercicio presupuestario concreto.

De acuerdo con la consideraciones anteriores, esta Intervención General

RESUELVE

Rectificar, con los efectos establecidos en el artículo 88.1 a) de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, el reparo formulado por la Intervención Delegada en la Consejería de @.....@ al expediente de concesión de becas Jorge Francisco Tello Muñoz, al amparo de la Orden 728/2002, de 2 de octubre de 2002, de la Consejería de A.....@por la que se convocan las becas Jorge Francisco Tello Muñoz, para estancias cortas en centros extranjeros, efectuadas durante el año 2002, para titulados superiores universitarios que ejerzan su actividad profesional en los centros y servicios dependientes de la Consejería de A.....@ en tanto la adjudicación de dichas becas a solicitantes que hubieran realizado las referidas estancias en fecha anterior a la convocatoria de las ayudas, y siempre dentro del año 2002, debe considerarse ajustada a derecho, de acuerdo con la propia base reguladora.

Asimismo, no procede exigir desde el punto de vista de la legalidad la imputación de los gastos derivados de la concesión de las becas al ejercicio 2002, ya que, teniendo en cuenta el régimen presupuestario que rige en la Agencia, no resulta aplicable en toda su extensión el principio de temporalidad a que se refiere el artículo 57.1 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.