

ÍNDICE

- 1** Consecuencias de la crisis en la gestión de los recursos humanos del sector público. Planificación y medidas presupuestarias
José Javier Cabello Burgos
- 4** La confusa aplicación del apartado 3 del artículo 118 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público
Juan Arnaiz Ramos
- 6** Los planes de igualdad en la administración local
Josep Benet Farré
- 9** Aspectos básicos de las subvenciones en el ámbito local
Pablo Nieto Gutiérrez
- 12** Los auditores externos como controladores de primer nivel en los programas europeos de cooperación transnacional e interregional
Fernando González Villalonga

CONSECUENCIAS DE LA CRISIS EN LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO

Planificación y medidas presupuestarias

La crisis económica ha provocado una serie de medidas presupuestarias que han afectado a la gestión de los RRHH de las administraciones públicas, disminuyendo el capítulo primero del gasto de sus presupuestos, por su descenso de efectivos y por la congelación y minoración retributiva.

Esta política de “adelgazamiento” del sector público, si bien ha dado resultado desde la óptica de contención del gasto, ha generado no escasos problemas de gestión en los organismos administrativos y empresas públicas, pues, a pesar de disponer de un inferior número de efectivos, han debido dar idénticos servicios, si no más, que en el periodo anterior a la crisis. De ahí que muchas administraciones hayan acudido a diversas fórmulas para la prestación de los servicios públicos, no siempre exitosas y algunas de dudosa legalidad, como se ha acreditado a posteriori, tras la judicialización derivada de su implantación.

Un análisis de la tasa de reposición de la última década pone de relieve una clara limitación de la misma, inicialmente en los años 2009 y 2010, en que se fijaron en un 30% y un 15%, respectivamente, y se endurecieron las excepciones a esa tasa de



reposición genérica. Posteriormente, se mantendría dicha tendencia impidiéndose la contratación de nuevo personal en las Leyes de Presupuestos del Estado de los años 2012, 2013 y 2014, salvo las que procedieran de ofertas de empleo público anteriores y se establecían claras limitaciones a las contrataciones de personal laboral temporal y nombramiento de funcionarios interinos.

EL RESULTADO DE DICHAS MEDIDAS FUE QUE DESPUÉS DEL MÁXIMO HISTÓRICO DEL AÑO 2010, CON 2.698.628 EMPLEADOS PÚBLICOS, SE HA PRODUCIDO UN DESCENSO DE 348.000, SOLO EN LOS AÑOS 2012 Y 2013 (SEGÚN DATOS DEL BANCO DE ESPAÑA).

Posteriormente, se ha ido atenuando ese descenso y en enero de 2017 el número de empleados públicos es bastante similar al del año 2007. Ha de destacarse que ha sido la administración local la que ha sufrido el mayor descenso de su personal.

Para contrarrestar esta falta de efectivos (atenuada por el incremento de la jornada laboral mínima hasta las 37'5 horas en cómputo semanal) se han llevado a cabo alternativas para cumplir con los objetivos y servicios públicos cuya gestión tienen encomendada las administraciones.

Dentro del orden estrictamente laboral, se ha producido una interpretación flexible de las "necesidades urgentes e inaplazables" que

permitían la contratación temporal de personal laboral y de funcionarios interinos, lo que ha implicado una precarización del empleo público y dificultades de encuadrar dichas contrataciones con la estricta tipificación de los contratos temporales laborales. La consecuencia evidente ha sido el incremento del número de interinos por vacante o de trabajadores indefinidos no fijos en las administraciones públicas, por fraude en la contratación. Adicionalmente, esta situación ha provocado otra controversia jurídica no resuelta de forma satisfactoria, toda vez que de conformidad con la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 29 de octubre de 2010, existe la obligación de incluir en las ofertas de empleo público anuales las plazas ocupadas por personal interino; obligación que parece colisionar con las prohibiciones de incorporación de nuevo personal que han sido habituales en las referidas Leyes de Presupuestos. Además, este incremento de estas situaciones de transitoriedad ha coincidido con la aplicación por los Tribunales españoles de la jurisprudencia del TJUE que prescribe la indemnización por la finalización de los contratos de interinidad.

Otra de las posibilidades usualmente utilizadas en este periodo ha sido la externalización de diversos servicios que, si bien no plantea problemas de legalidad si se lleva a cabo respecto de servicios individualizados y con organización y medios propios de la entidad contratista (limpieza de viales públicos, mantenimiento de zonas verdes, etc.), sí que se encuentra en la frágil línea divisoria entre la contratación administrativa y la laboral en los supuestos de trabajadores autónomos, generalmente profesionales, que prestan sus servicios con habitualidad y exclusividad para la administración contratante. En ese sentido, se ha incrementado la judicialización de dichas relaciones jurídicas, así como las sentencias declarativas de laboralidad de vínculos inicialmente administrativos. También han generado notorias problemáticas



judiciales las externalizaciones de servicios que constituyen la propia actividad de la administración, dada la expansiva tendencia jurisdiccional hacia la cesión ilegal de mano de obra, a pesar de que las empresas contratistas eran entidades de gran implantación, capacidad económica y especialización en el sector de servicios.

EN DEFINITIVA, ESTA HUIDA DEL DERECHO LABORAL HA TENIDO UN EFECTO BOOMERANG, CON LA CONVERSIÓN EN TRABAJADORES INDEFINIDOS NO FIJOS DE "FALSOS AUTÓNOMOS" O DE EMPRESAS SUBCONTRATISTAS.

Parece evidente que el legislador nacional se ha percatado de esta problemática y ha introducido en la LPGE de 2017 medidas que pretenden paliar estas prácticas. Así, la disposición adicional 26ª establece limitaciones a la incorporación de personal laboral procedente de empresas subcontratistas; y la disposición adicional 34ª regula la exigencia de responsabilidades de los órganos competentes en materia de personal respecto de los incumplimientos en la normativa de la contratación laboral temporal. En la misma línea, hemos de citar el artículo 308 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

La situación de nuestros organismos públicos es, en términos generales, de una evidente falta de recursos personales y unas necesidades que cumplir superiores a las que sus medios les permiten. Sin embargo, no se han implantado medidas que puedan corregir esta evidente disfunción, al menos para aquellas entidades públicas que estén en una situación económica saneada. Ante tal situación, se precisan medidas organizativas de mejora de los RRHH. La incentivación de los empleados públicos, tras sus minoraciones salariales e incremento de jornada, se hace imprescindible, estableciendo planes de carrera profesional tanto horizontal como vertical.

También se ha de proceder a planteamientos de consolidación de empleo temporal, de conformidad con lo establecido en la disposición transitoria cuarta del Estatuto Básico del Empleado Público, si bien, no ignoramos las problemáticas que

podrían surgir para la cobertura de dichos puestos respecto de sus actuales ocupantes. No obstante, es evidente que se precisa regular las situaciones de interinidad prolongada, a mayor abundamiento, requerida para no crear injusticias respecto a la promoción interna, por la imposibilidad de que este personal "precarizado" tenga esta posibilidad de promoción, hoy vedada (aunque es una limitación a cuestionar).

Igualmente, se hace necesario retomar con mayores bríos la aplicación de técnicas de definición y valoración de puestos de trabajo, pues, como consecuencia del ingreso de profesionales a través de estos procesos –llamémosles "irregulares"–, se han incrementado los puestos de trabajo "no valorados" tanto respecto de sus retribuciones, como de su contenido y responsabilidades. Igualmente, esta fórmula reparadora no está exenta de dificultades, como la limitación del incremento de masa salarial, o la aplicación de las minoraciones que procedan a quienes resulten en la valoración con un salario inferior al que cobran en la realidad. Debate éste que excede, por su profundidad, de estas reflexiones generales que pretendemos compartir.



En definitiva, se espera una continuidad de incertidumbres, controversias y disfunciones en los RRHH de nuestros organismos públicos, pero asimismo, plagado de retos para superar la situación actual de los mismos y cumplir con las funciones públicas que han de desempeñar.

*José Javier Cabello Burgos
Director de Derecho Laboral Sector Público del área
de Abogados y Asesores de Auren Málaga
jjavier@agp.auren.es*

LA CONFUSA APLICACIÓN DEL APARTADO 3 DEL ARTÍCULO 118 DE LA LEY 9/2017 DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

Con la entrada en vigor de la nueva Ley de Contratos del Sector Público se ha producido una auténtica revolución en la concepción de los llamados contratos menores. Los principios rectores de la nueva Ley inspiran una regulación en la que la integridad y el objetivo de evitar malas prácticas en la contratación ha dado a las siguientes novedades:

- a. Se disminuyen los umbrales que permiten acudir al contrato menor, tanto para obras como para servicios y suministros: 15.000 € para obras y servicios (en el TRLCSP de 2011 eran 18.000 €) y 40.000 € para obras (en el TRLCSP de 2011 eran 50.000 €).
- b. Se requiere un informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato.
- c. Se exige acreditar que no se está alterando el objeto del contrato con la finalidad de evitar la aplicación de las reglas generales de contratación.
- d. Se debe justificar que el contratista no ha suscrito más contratos individuales que individual o conjuntamente superen los 40.000 € en el supuesto de obras o de 15.000 € cuando se trate de suministro o de servicios.
- e. Los contratos menores se deben publicar.

De todas estas medidas, las más compleja de llevar a la práctica por las diferentes administraciones que se constituyen en poderes adjudicadores está siendo la prevista en el apartado 3 del artículo 118. En concreto, aquella que para evitar la fragmentación de los contratos y la vulneración del objeto de los mismos limita el importe de contratación al umbral.

Señala dicho apartado 3, en una redacción bajo nuestro punto de vista poco afortunada, que

“3. En el expediente se justificará que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, y que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra que consta en el apartado primero de este artículo. El órgano de contratación comprobará el cumplimiento de dicha regla. Quedan excluidos los supuestos encuadrados en el artículo 168.a).2.º”

Son básicamente tres las preguntas que plantea el texto articulado:

1. ¿Cuál es el objeto de la medida?, ¿todos los contratos?, ¿algunos?, ¿determinadas partes de los mismos?
2. ¿Cuál es el elemento subjetivo?, ¿el órgano de contratación?, ¿la entidad a la que pertenece?
3. ¿Durante cuánto tiempo debe mantenerse la limitación de imposibilidad de obtener más contratos que alcancen el umbral?



La ausencia aparente de solución en la nueva regulación a las preguntas mencionadas ha generado un auténtico aluvión de críticas por la posible afectación que al principio de competencia pudiera tener la medida adoptada, que, más que garantizar la lucha contra el uso fraudulento del contrato menor, parece que limita la libre concurrencia a los procesos de contratación.

DADA ESTA CONFUSIÓN, YA ANTES DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY, LAS JUNTAS DE CONTRATACIÓN PROCEDIERON A PRINCIPIOS DE AÑO, TRAS CONSULTAS DE DIFERENTES ENTIDADES, A POSICIONARSE Y CONCRETAR LAS TRES CUESTIONES SEÑALADAS, GENERANDO DOS CORRIENTES DISTINTAS DE INTERPRETACIÓN:

Por un lado, la adoptada por la Junta Consultiva del Estado en sus informes de 41 y 42 de 2017 y, por otro, la asumida por la Junta Consultiva de Contratación de Aragón en su informe 3/2018 de 13 de febrero. Ambas Juntas vienen a coincidir pacíficamente en la respuesta a dos de las preguntas anteriormente mencionadas: respecto al elemento subjetivo de la limitación y al aspecto temporal de la misma.

Los entes consultivos concluyen sin fisuras que la limitación para no contratar más importe del umbral se referirá al órgano de contratación, no a la entidad a que éste pertenezca, y que la misma se referirá a una anualidad presupuestaria. La cuestión principal se plantea respecto a la cuestión relativa al ámbito objetivo de la limitación, es decir, a qué contratos o prestaciones del contrato afecta la limitación establecida en el apartado 3 del artículo 118.

La JC de Aragón adopta un criterio rígido y restrictivo basado en el escrupuloso cumplimiento de la no fragmentación de contratos y la no afectación al objeto de los mismos, de tal forma que considera que la limitación del umbral habrá de referirse a cada tipología de contrato, con independencia del objeto de los mismos. Dicho de otro modo, que un licitador no podrá contratar con

el mismo órgano de contratación más contratos de obras, o de servicios o de suministros en una anualidad presupuestaria que superen el umbral de cada uno de ellos. Es decir, por ejemplo, un licitador no podrá, con el mismo órgano de contratación, tener más contratos de servicios, con independencia del servicio de que se trate, cuyo importe supere 15.000 € en una anualidad presupuestaria.

Por su parte, la JC del Estado amplía esta interpretación partiendo de que la dicción literal del apartado 3 del artículo 118, rígidamente considerado, puede dar lugar a una limitación involuntaria del principio de competencia y libre concurrencia de los licitadores. Así, parte del criterio de entender que la limitación se refiere no a la tipología del contrato sino al concepto de unidad de prestación en relación al objeto del mismo, de tal forma que dicha unidad de prestación será el límite en virtud del cual el órgano de contratación deberá tener en cuenta el umbral para cada uno de los contratos.

Concluye expresamente la JC del Estado que:

“La exigencia de que el contratista no haya suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen el umbral establecido debe interpretarse de modo que lo que la norma impide no es que se celebren otros contratos menores por el mismo operador económico sin límite alguno, sino que la conducta prohibida y que, por consecuencia, debe ser objeto de la necesaria justificación consiste en que se celebren sucesivos contratos cuyas prestaciones constituyan una unidad y cuya fragmentación resulte injustificada en dos supuestos: bien por haber existido un previo contrato de cuantía superior al umbral y que, sin embargo, se desgaja sin motivo en otros contratos menores posteriores con prestaciones que debieron formar parte del primer contrato, o bien porque esto se haga fraccionando indebidamente el objeto en sucesivos contratos menores.”

De las posturas mencionadas, que obviamente persiguen aplicar la Ley en su espíritu buscando el cumplimiento del deber de no fragmentación injustificada por encima del umbral, parece que la más equitativa y ajustada es la adoptada por la Junta de Contratación del Estado. Sin perjuicio de ello, se trata de una interpretación no excluida de problemas, pues habrá de estarse a cada supuesto

individual para que cada órgano de contratación defina a qué exactamente se refiere el concepto de unidad de prestación.

Para evitar tener que realizar esa concreción en función de cada contratación y licitación, las administraciones están procediendo a aprobar Instrucciones en las que regulan, conforme a la Ley, el procedimiento para la adjudicación de contratos menores y en las que se adopta uno de los dos criterios señalados.

Por ahora, no tenemos doctrina ni jurisprudencia, ni de los Tribunales Especiales de Contratación ni del Tribunal Supremo, que permita acogerse a un fundamento consolidado del apartado 3 del artículo 118. Habrá por tanto que estudiar minuciosamente cada caso y ponderarlo según el objeto de cada uno de los contratos.

Juan Arnaiz Ramos
Socio del área de Abogados y Asesores de Auren
Vigo
juan.arnaiz@vgo.auren.es



LOS PLANES DE IGUALDAD EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Todas las administraciones públicas, independientemente del número de personas en plantilla, tienen la obligación de tener un plan de igualdad para sus trabajadores/as.

Así lo establece la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), que supuso, en su día, la transposición a nuestro ordenamiento jurídico de la Directivas Europeas 2002/76 y 73/207, en su disposición adicional octava: *“Las administraciones públicas están obligadas a respetar la igualdad de trato y de oportunidades en el ámbito laboral y, con esta finalidad, deberán adoptar medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral entre mujeres y hombres”*. El precepto continúa *“las administraciones públicas deberán elaborar y aplicar un plan de igualdad a desarrollar en el convenio colectivo o acuerdo de condiciones de trabajo del personal funcionario (...)”*. Debemos tener presente que en la administración coexisten –o pueden coexistir– tres tipos de personal:

1. Personal laboral, al que se aplica la legislación laboral y las normas del Régimen General de la Seguridad Social (RGSS).
2. Personal administrativo, que suele ser personal funcionario que se acoge al RGSS.
3. Personal funcionario, que se acoge al Régimen de Clases Pasivas y le son de aplicación las disposiciones de las Administraciones Públicas.

El plan de igualdad debe tener en cuenta las peculiaridades de cada uno de estos colectivos, pero su aplicación es transversal, es decir: debe aplicarse a todo el personal, con independencia del colectivo a que pertenezca, y es que toda Corporación Local también debe poder negociar

medidas que afecten a permisos, licencias, vacaciones, jornada, etc., puesto que el plan de igualdad estará constituido por todas las medidas que sean necesarias para respetar una obligada igualdad real entre hombres y mujeres en su ámbito de aplicación, que abarca todo el Ayuntamiento.

En lo referente al contenido del plan de igualdad, el EBEP no regula este aspecto y solo hace referencia a la negociación colectiva, por lo que puede tenerse en cuenta la Ley Orgánica 3/2007 (LOI), que describe 3 fases que son perfectamente aplicables y tienen todo el sentido, también para la administración local. Estas fases son:

1. Fase inicial de diagnóstico de la situación actual en materia de igualdad de oportunidades. El art. 46 de la LOI establece como aspectos del diagnóstico, a parte de los que se quiera añadir por la Corporación Local, los siguientes: 1º) acceso al empleo; 2º) clasificación profesional; 3º) promoción y formación; 4º) retribuciones; 5º) ordenación del tiempo de trabajo para favorecer, en términos de igualdad entre mujeres y hombres, la conciliación laboral, personal y familiar; y 6º) prevención del acoso sexual y del acoso por razón de sexo.

Dentro de la lista debemos destacar la importancia del punto 2), ya que hace referencia a la equiparación salarial, que implica que, a igual trabajo, hombres y mujeres perciban el mismo salario. Es evidente que las tablas salariales son iguales para todos/as, por lo que la veracidad de la afirmación solo puede demostrarse por la parte de "desarrollar igual trabajo". Ello implica formalizar en un

documento de manera objetiva las funciones, tareas y actividades que realizan las personas en la organización y valorar los puestos de trabajo para asignarlos de manera objetiva a los grupos y niveles profesionales. El punto 2 se complementa con el 5, pues debe tenerse en cuenta todos los componentes retributivos. La desigualdad salarial de género ha pasado a ser sancionable en Islandia, Alemania y Gran Bretaña durante 2017, y no se descarta que en el futuro pase a serlo en el resto de países de la UE. En España se ha producido un gran impulso desde el Gobierno y centrales sindicales, para que se realicen auditorías salariales y se establezcan medidas para erradicar las malas prácticas. Ya existen sentencias condenatorias por este motivo en los tribunales de nuestro país.

El punto 6) también tiene una importancia singular, pues toda organización y Ayuntamiento debe disponer de un protocolo contra el acoso sexual y por razón de género. Su falta puede ser tipificada como falta grave o muy grave, sancionada con multa bajo la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social RDL 5/2000.

2. A partir del diagnóstico se pasa a la **fase de elaboración del plan de igualdad** como "conjunto ordenado de medidas", concretas y distribuidas en el tiempo con la persona responsable de su implementación y los recursos necesarios para hacerlo efectivo. De nuevo, la LOI puede ilustrarnos en la concepción del plan de igualdad como un todo, con coherencia interna y estableciendo sistemas eficaces de seguimiento y evaluación de los resultados alcanzados.



3. Negociación del plan de igualdad: aunque el EBEP parece que hace referencia a una negociación separada, en el convenio laboral o en el acuerdo de personal funcionario, en realidad la igualdad es uno de los aspectos que más claramente puede ser objeto de negociación conjunta y por tanto su ámbito más natural sería el de las mesas generales de negociación previstas en el artículo 36 EBEP.

La negociación del plan de igualdad en mesas generales con aplicación conjunta para personal laboral y funcionario no excluye que alguna medida de las contenidas en ese plan vaya dirigida específicamente a uno de estos colectivos. En cambio, si se mantienen mesas específicas de negociación de laborales y personal funcional (comisión negociadora y mesa de negociación), se tendrán dos planes distintos a aplicar según la naturaleza del vínculo, lo cual no parece la mejor solución en aspectos tan transversales.

OTRO ASPECTO QUE DEBE ANALIZARSE ES EL DEL POSIBLE FRACASO DE LA NEGOCIACIÓN. ESTÁ CLARO QUE LA OBLIGACIÓN DE NEGOCIAR EL PLAN NO EXIGE NECESARIAMENTE QUE SE LLEGUE A UN ACUERDO EN ESA NEGOCIACIÓN.

En cualquier caso, si fracasa la negociación, la Administración sigue obligada a aplicar un plan de igualdad, y por tanto deberá implantarlo unilateralmente, sujeto a que posteriormente se vuelva a abrir negociación.

Asimismo debe articularse el control y seguimiento en un plan de igualdad en las Corporaciones Locales, de acuerdo al art. 46 de la LOI. Puede pactarse un sistema de seguimiento como es la comisión paritaria del convenio, como se menciona en el art. 47 LOI o, en su caso, se puede pactar un sistema independiente que podría adoptar alguna de las siguientes formas:

1. Una comisión (de composición paritaria) con competencias exclusivas en materia de igualdad.

2. Designar delegados con competencias exclusivas en materia de igualdad o similares.
3. Incrementar las competencias de los delegados de personal o del comité de empresa y junta de personal o de las secciones sindicales.

Independientemente de la fórmula adoptada, lo importante del sistema de evaluación es que resulte eficaz para el seguimiento del plan de igualdad.

¿Han cumplido todas las administraciones públicas con su obligación?

A pesar de que son innumerables las entidades y organismos que deben de tener plan de igualdad, todavía forman un grupo pequeño aquellas que pueden mostrar el suyo y que lo están aplicando con efectividad.

La reforma laboral de 2012 en plena crisis económica ha supuesto un verdadero torpedo en la línea de flotación de las relaciones laborales y, junto con las limitaciones presupuestarias (recordemos que los planes deben asignar dotación presupuestaria a las medidas acordadas para que sean efectivas), han supuesto, sin duda, un freno importante en su efectividad práctica.

En todo caso, la LOI, aun representando un avance, evidencia algunas carencias, dado que obliga a negociar pero no a acordar, lo que representa un fracaso para una de las partes, la más débil: los trabajadores. En el caso de no alcanzar acuerdo, como hemos dicho, la propia Corporación Local puede poner en marcha su propio plan de igualdad. Con el tiempo, algunos planes de igualdad quedaron sin firmar en un cajón o han resultado ineficaces, y de ahí la inmensa labor que aún queda por hacer.

*Josep Benet Farré
Director del área de Consultoría en Gestión de Personas de Auren Barcelona
josep.benet@bcn.auren.es*

ASPECTOS BÁSICOS DE LAS SUBVENCIONES EN EL ÁMBITO LOCAL

La aprobación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que entró en vigor el 18 de febrero de 2004, supuso un cambio radical en la normativa reguladora en esta materia. Este cambio se consolidó con el Reglamento de desarrollo aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.

PRINCIPIOS GENERALES

La Ley estableció en su artículo 8 los principios generales que han de guiar la gestión de las subvenciones por las entidades locales; estos principios son:

- a) Publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación
- b) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante
- c) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

REQUISITOS PREVIOS PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES

Las corporaciones locales deberán contar con los siguientes requisitos básicos antes de la aprobación de la subvención:

Planes estratégicos

Serán aprobados por el órgano competente para fijar la subvención, el contenido mínimo incluirá: objeto y efectos que se pretenden, plazo necesario para su consecución y costes previsibles y fuentes de financiación.

Estos planes se conciben "como un instrumento necesario para conectar la política de asignación presupuestaria a los rendimientos y objetivos

alcanzados en cada política pública gestionada a través de subvenciones".

Bases reguladoras

Las bases reguladoras de las subvenciones se deberán aprobar en el marco de las bases de ejecución del presupuesto, a través de una ordenanza general de subvenciones o mediante una ordenanza específica para las distintas modalidades de subvenciones.

El contenido mínimo que recogerán será:

- a) Definición del objeto de la subvención
- b) Requisitos de los beneficiarios para obtener la subvención
- c) Condiciones de solvencia y eficacia
- d) Procedimiento de concesión de la subvención
- e) Criterios objetivos de otorgamiento
- f) Cuantía individualizada de la subvención o criterios para su determinación
- g) Órganos competentes para la ordenación, instrucción y resolución del procedimiento de concesión
- h) Determinación, en su caso, de libros y registros contables específicos para garantizar la justificación de la subvención.



- i) Plazo y forma de justificación por el beneficiario
- j) Medidas de garantía
- k) Posibilidad de pagos anticipados y abonos a cuenta
- l) Circunstancias que podrían dar lugar a la modificación de la resolución
- m) Compatibilidad o incompatibilidad con otras subvenciones o ayudas
- n) Criterios sobre incumplimientos de las condiciones impuestas

PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE LAS SUBVENCIONES EN EL ÁMBITO LOCAL

El artículo 22 de la Ley establece que el procedimiento ordinario de concesión de subvenciones se tramitará en régimen de concurrencia competitiva con las siguientes excepciones: aquellas que sean nominativas, legales o excepcionales.

Procedimiento ordinario/concurrencia competitiva

Dentro del procedimiento ordinario de concesión, se pueden distinguir las siguientes fases y contenidos:

I. Iniciación

- a. Convocatoria
- b. Solicitudes
- c. Subsanación (10 días)

II. Instrucción

- a. Órgano competente
- b. De oficio
- c. Actuaciones: petición de informes y evaluación de solicitudes
- d. Preevaluación
- e. Informe del órgano colegiado
- f. Propuesta del órgano instructor
- g. Audiencia
- h. Notificación a los interesados

III. Resolución

- a. Del órgano competente
- b. Motivada
- c. Contendrá las estimadas y las no estimadas
- d. Plazo: 6 meses desde la convocatoria
- e. Silencio administrativo desestimatorio
- f. Modificación de la resolución
- g. Notificación de la resolución



IV. Reformulación de solicitudes

- a. Importe inferior al solicitado
- b. Conforme del órgano colegiado
- c. Deberá respetar el objeto condicionado y finalidad de la subvención

Procedimiento extraordinario/ concesión directa

Subvenciones nominativas

Son las subvenciones de Entidades Locales cuyo objeto, dotación presupuestaria y beneficiario aparecen determinados expresamente en el estado de gastos del presupuesto.

Estas subvenciones no necesitan de bases reguladoras de concesión, aunque la resolución de concesión deberá incluir: determinación del objeto, compatibilidad, modos de pago, plazo y forma de justificación.

Subvenciones de concesión directa impuesta por norma legal

Son aquellas cuyo otorgamiento o cuantía viene impuesto a la Entidad Local por una norma de rango legal, y que por tanto se regirán por dicha norma. Esta norma deberá ser específica, es decir: que determine quiénes son los beneficiarios, cuáles son las cuantías que han de concederse y para qué objetos.

Concesión directa por razones acreditadas

Estas razones deberán ser de interés público, social, económico, humanitario u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública. Estas subvenciones no requieren de publicidad y concurrencia, pero en el resto de aspectos les es aplicable toda la normativa de subvenciones.

Tramitación anticipada

La convocatoria podrá aprobarse en un ejercicio presupuestario anterior a aquel en el que vaya a tener lugar la resolución de la misma, siempre que la ejecución del gasto se realice en la misma anualidad en que se produce la concesión.

Subvenciones plurianuales

Podrá autorizarse la convocatoria de subvenciones cuyo gasto sea imputable a ejercicios posteriores a aquel en que recaiga la resolución de la subvención.

PROCEDIMIENTO DE JUSTIFICACIÓN DE LA SUBVENCIONES

La naturaleza jurídica de la cuenta justificativa o de la justificación en general se establece en la norma como un acto obligatorio del beneficiario o de la entidad colaboradora, en la que se deben incluir, bajo responsabilidad del declarante, los justificantes de gasto o cualquier otro documento con validez jurídica que permita acreditar el cumplimiento del objeto de la subvención pública.

Reglas de justificación

Los gastos se acreditarán mediante facturas y demás documentos de valor probatorio equivalentes, con validez en el tráfico jurídico mercantil o con eficacia administrativa.

Plazo de justificación

La ley contempla las siguientes opciones:

- a) El plazo que se haya establecido en las bases reguladoras
- b) El plazo que se haya establecido en la convocatoria o resolución de la ayuda
- c) El plazo de 3 meses si no estuviera regulado otro.

Gastos subvencionables

Se consideran gastos subvencionables aquellos que de manera indubitada respondan a la naturaleza de la actividad subvencionada y se realicen en el plazo establecido por las diferentes bases reguladoras de las subvenciones.

Otros gastos subvencionables serán los de asesoría, notariales y registrales, si están directamente



relacionados con la actividad. Los costes indirectos deberán imputarse por el beneficiario a la actividad subvencionada en la parte que razonablemente corresponda.

Gastos no subvencionables

No podrán ser subvencionados los intereses deudores, los recargos e intereses por sanciones administrativas y penales y los gastos de procedimientos judiciales. Los tributos serán gasto subvencionable cuando el beneficiario de la subvención los abone efectivamente.

Cuenta justificativa ordinaria

Es el sistema ordinario de justificación establecido por la Ley e incluirá:

- I. Memoria de actuación justificativa de cumplimiento de las condiciones impuestas en la concesión de la subvención, con indicación de las actividades realizadas y de los resultados obtenidos
- II. Memoria justificativa del coste de las actividades realizadas

La cuenta justificativa podrá incluir, si así lo contemplan las bases reguladoras, un informe de auditor independiente. En este caso, se aceptará una reducción en la información a incorporar a la memoria económica de la cuenta justificativa ordinaria.

Cuenta justificativa simplificada

La cuenta justificativa simplificada se regula para las subvenciones concedidas por importe inferior a 60.000 €.

Justificación a través de módulos

Ha de estar previsto en las bases reguladoras para aquellos casos que la actividad sea medible en unidades físicas, que exista un valor de mercado y que exista un informe técnico motivado.

Pablo Nieto Gutiérrez
Socio responsable del área de Sector Público de Auren Madrid
pablo.nieto@mad.auren.es

LOS AUDITORES EXTERNOS COMO CONTROLADORES DE PRIMER NIVEL EN LOS PROGRAMAS EUROPEOS DE COOPERACIÓN TRANSNACIONAL E INTERREGIONAL

Debido a la multitud de programas europeos de cooperación entre regiones y países, debemos resaltar la importancia de la figura del auditor externo como controlador de primer nivel.

Con arreglo al artículo 23, apartados 3 y 4, del Reglamento (UE) n° 1299/2013, para los programas de Cooperación Territorial Europea, la responsabilidad de las verificaciones corresponde a los Estados miembros, los terceros países o territorios que designan al organismo o persona responsable de efectuar tales verificaciones. En relación con los beneficiarios, en su territorio, cada Estado miembro, tercer país o territorio establecerá un sistema de control que permita verificar el suministro de los bienes y servicios cofinanciados, la veracidad del gasto declarado en concepto de operaciones o partes de operaciones realizadas en su territorio, y la conformidad de tal gasto y de las operaciones, o

partes de operaciones conexas, con las normas de la Unión y sus normas nacionales.

Principios generales de los sistemas de gestión y control

De conformidad con el artículo 72 del Reglamento (UE) n° 1303/2013, los sistemas de gestión y control deberán:

- a) Describir las funciones de cada organismo que participe en la gestión y el control y asignar las funciones en el seno de cada organismo.

- b) Observar el principio de separación de funciones entre dichos organismos y en el seno de cada uno de ellos.
- c) Establecer procedimientos que garanticen la exactitud y regularidad del gasto declarado.
- d) Contar con sistemas informáticos para la contabilidad, para el almacenamiento y la transmisión de los datos financieros y los datos sobre indicadores y para el seguimiento y la elaboración de informes.
- e) Contar con sistemas de presentación de informes y seguimiento cuando el organismo responsable confíe en la ejecución de tareas a otros organismos.
- f) Establecer medidas para auditar el funcionamiento de los propios sistemas de gestión y control.
- g) Contar con sistemas y procedimientos que garanticen una pista de auditoría adecuada.
- h) Disponer lo necesario para prevenir, detectar y corregir las irregularidades, incluido el fraude, y recuperar los importes pagados indebidamente, junto con los posibles intereses de demora.

Procedimiento de control

Las verificaciones podrán ser realizadas por auditores externos inscritos como socios ejercientes en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas (ROAC) del Ministerio de Economía y Empresa o por personal especializado de instituciones públicas (unidades de verificación y control e interventores) cuando se trate de beneficiarios de carácter público (Administración General del Estado, administraciones autonómicas y locales).

Sin embargo, en el caso que se haya decidido que el ejercicio de estos controles de primer nivel se efectúe por un responsable de Unidad de Verificación y Control, será necesario que quede asegurado el principio de separación de funciones entre las unidades que gestionan y las que ejercen el control de las operaciones.

El beneficiario principal

En lo que respecta al objetivo de “Cooperación Territorial Europea”, el artículo 13 del Reglamento (UE) nº 1299/2013 establece que “en caso de haber dos o más beneficiarios de una operación en un programa de cooperación, uno de ellos será designado por todos los beneficiarios como el beneficiario principal”.



Éste deberá “garantizar que los gastos presentados por todos los beneficiarios han sido contraídos en la ejecución de la operación y corresponden a las actividades acordadas entre todos los beneficiarios y son conformes con el documento facilitado por la autoridad de gestión con arreglo al artículo 12, apartado 5”.

El beneficiario principal debe garantizar asimismo que los gastos presentados por otros beneficiarios han sido verificados por uno o varios controladores cuando esta verificación no la realice la autoridad de gestión, de conformidad con el artículo 23, apartado 3 del citado Reglamento (UE) n° 1299/2013.

Procedimiento de designación del controlador

Para la aprobación de un auditor externo o un interventor, el procedimiento será el siguiente:

- El beneficiario deberá dirigirse a la Dirección General de Fondos Europeos, solicitando la aprobación del controlador de primer nivel para los gastos relativos al conjunto de las actividades en el proyecto aprobado.
- Podrá solicitarse un responsable por beneficiario y por proyecto.

- La Dirección General de Fondos Europeos estudiará la propuesta y, aceptado el nombramiento, remitirá al auditor los documentos que correspondan.

Descripción del sistema de control interno

Según el artículo 125 del Reglamento (UE) n° 1303/2013, la Autoridad de gestión es la responsable de la gestión del Programa Operativo, de conformidad con el principio de buena gestión financiera.

A través de las verificaciones de primer nivel, según se establece en el apartado 4 del mismo artículo, se deberá comprobar:

- Que los productos y servicios cofinanciados se han entregado y prestado, y que el gasto declarado por los beneficiarios ha sido pagado y cumple la legislación aplicable, las condiciones del Programa Operativo y las condiciones para el apoyo a la operación.
- Que se garantiza que los beneficiarios que participan en la ejecución de las operaciones o bien lleven un sistema de contabilidad aparte, o bien asignen un código contable adecuado a todas las transacciones relacionadas con una operación.
- Que se aplican medidas antifraude eficaces y proporcionadas, teniendo en cuenta los riesgos detectados.
- Que se han establecido procedimientos que garanticen que se dispone de todos los documentos sobre el gasto y las auditorías necesarios para contar con una pista de auditoría apropiada, de acuerdo con los requisitos del artículo 72, letra g).

Como ya se ha indicado, el auditor, como responsable de control de primer nivel, debe verificar el 100% de los gastos declarados por el beneficiario, de acuerdo con lo establecido en el art. 125 del Reglamento (UE) n° 1303/2013.

El auditor, una vez efectuadas las verificaciones del artículo 125, procederá a retirar de la certificación todos aquellos gastos que haya encontrado no subvencionables de acuerdo a los criterios establecidos.



Contenido y alcance de las verificaciones sobre el terreno

Resulta esencial efectuar verificaciones sobre el terreno para comprobar, en particular, la realidad de la operación, la entrega del bien o la prestación del servicio cumpliendo plenamente las condiciones del acuerdo, el avance físico y el respeto de las normas de la Unión en materia de publicidad.

Las verificaciones sobre el terreno pueden servir también para comprobar que la información que el beneficiario está facilitando, respecto de la ejecución física y financiera de la operación, es exacta.

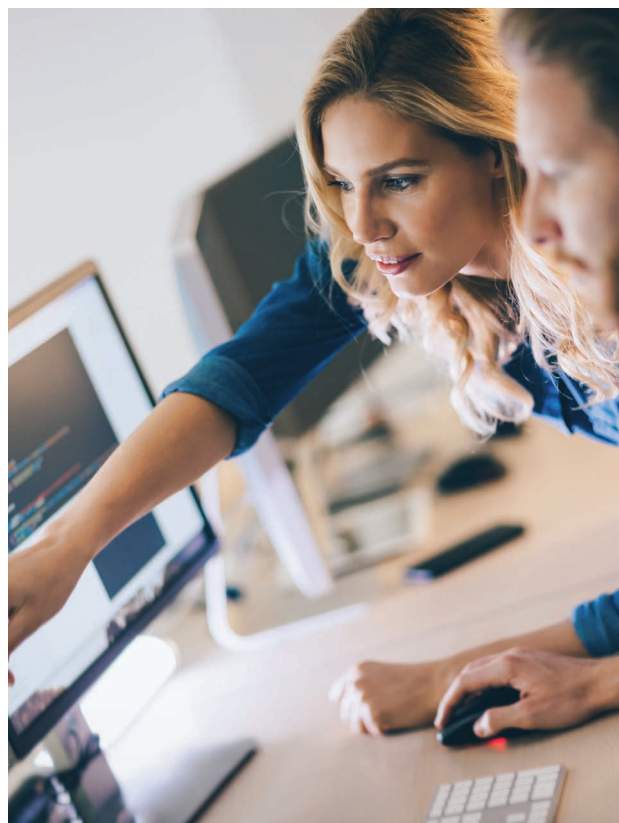
Procedimiento e intensidad de las verificaciones sobre el terreno

Las verificaciones sobre el terreno (visitas *in situ*) requieren el desplazamiento del auditor al emplazamiento físico de los beneficiarios y de los proyectos, y precisan para su realización de la información financiera y técnica adecuada, facilitada por los responsables directos de los proyectos.

Supervisión de los controles

Con independencia de las anteriores verificaciones, el Estado miembro, como autoridad nacional, en su calidad de responsable del ejercicio de estos controles, dispone de la capacidad supervisora que le permite asegurarse de que los mismos se han realizado de la forma adecuada.

Para esta labor de supervisión, los trabajos se desarrollarán garantizando la separación de funciones con los equipos, unidades, organismos o



entidades responsables de la verificación del artículo 125 del Reglamento (UE) nº 1303/2013.

Para ello, el Estado miembro podrá realizar, con carácter previo a la certificación o *a posteriori*, controles de calidad.

Fernando González Villalonga
Socio del área de Auditoría y Assurance de Auren
Valladolid
fernando.gonzalez@vll.auren.es

SUSCRIPCIÓN GRATUITA Observatorio de la reforma del SECTOR PÚBLICO

Si desea seguir recibiendo gratuitamente los próximos ejemplares de esta publicación, puede enviar su petición por correo electrónico a la oficina de Auren más cercana. Para más información, visite nuestra página web www.auren.com.



A CORUÑA

lcg@lcg.auren.es
+34 981 908 229

ALICANTE

alc@alc.auren.es
+34 965 208 000

BARCELONA

bcn@bcn.auren.es
+34 932 155 989

BILBAO

bio@bio.auren.es
+34 946 071 515

CARTAGENA

sjv@sjv.auren.es
+34 968 120 382

LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

lpa@lpa.auren.es
Asesores
+34 928 260 777
Auditores
+34 928 373 506

MADRID

mad@mad.auren.es
+34 912 037 400

MÁLAGA

agp@agp.auren.es
+34 952 127 000

MURCIA

sjv@sjv.auren.es
+34 968 231 125

PALMA

pmi@pmi.auren.es
Asesores
+34 971 710 047
Auditores
+34 971 725 772

SEVILLA

sva@sva.auren.es
+34 954 286 096

VALENCIA

vlc@vlc.auren.es
+34 963 664 050

VALLADOLID

vll@vll.auren.es
+34 983 379 048

VIGO

vgo@vgo.auren.es
+34 986 436 922

ZARAGOZA

zaz@zaz.auren.es
+34 976 468 010

www.auren.com

Member of



Alliance of
independent firms