

“LA MILLORA DELS SERVEIS PÚBLICS A TRAVÉS DE LES SUBVENCIONS”

El llegat deixat per les subvencions en polítiques
en matèria de disseny de prestacions i
millora dels serveis públics.



RESUM I DOCUMENT DE SINTESI

Escola d'Administració Pública de
Treballs de Recerca sobre Administració
Convocatoria 2008.

Director i redactor del projecte: **Vicenç Estanyol Bardera**

Col.laboradors: **Joaquim Brugué I Torroella
Georgina Andreu Mur
Carles Benítez Portillo**

Data: 27 d'agost de 2009

“LA MILLORA DELS SERVEIS PÚBLICS A TRAVÉS DE LES SUBVENCIONS”

El llegat deixat per les subvencions en polítiques
en matèria de disseny de prestacions i
millora dels serveis públics.

Pròleg

Capítol 1

Introducció

Concepte i definició de subvenció.

Capítol 2

Autor: Vicenç Estanyol

L'Activitat de les subvencions.

Capítol 3

Autora: Georgina Andreu

Les subvencions i les Polítiques Actives d'Ocupació (PAO).

Capítol 4

Autor: Vicenç Estanyol

Aspectes jurídics en relació a les subvencions.

Capítol 5

Autora: Vicenç Estanyol Bardera

La visió del/ de la beneficiari/ària.

Recreació de la seqüència de la sol·licitud.

Capítol 6

Autor: Georgina Andreu Mur

La perspectiva de gènere en les subvencions.

Capítol 7

Autor: Vicenç Estanyol

El contingut de la subvenció materialitzat en la memòria o projecte tècnic

Capítol 8

Autor: Vicenç Estanyol

La visió de l'atorgant.

Capítol 9

Autor/a: Vicenç Estanyol

Partenariat i mecenatge en les subvencions.

Capítol 10

Autor: Vicenç Estanyol

Infraccions, sancions i efectes indesitjats de les subvencions versus valors.

Capítol 11

Les Polítiques Actives d'Ocupació i la contractació de persones en l'àmbit local.

“LA MILLORA DELS SERVEIS PÚBLICS A TRAVÉS DE LES SUBVENCIONS”

El llegat deixat per les subvencions en polítiques
en matèria de disseny de prestacions i
millora dels serveis públics.

Resultat enquestes

Conclusions

Bibliografia i webgrafia

Annexes

Annex 1

Guió de buidatge de les subvencions que s'identifiquen.

Annex 2

L'índex de les normes PAO.

Annex 3

El buidatge de les subvencions que s'identifiquen:

- Plans d'Ocupació
- Pla Zapatero
- Estudis i campanyes
- Pla de Barris
- Projectes Innovadors
- Xarxa Inicia

Annex 4

Actes de les reunions de grup.

Annex 5

Model enquesta utilitzada per realitzar el treball de recerca

Annex 6

Avaluacions inicials de l'alumnat dels cursos de subvencions.

Annex 7.

Glossari terminologia xarxa relacional

Annex 8

Model enquesta utilitzada per realitzar el capítol onzè

Annex 9

Power Points

1. Resum del treball

2. Document de Síntesi

Guió:

- 1. La hipòtesi inicial i alguns resultats**
- 2. Ressenya de l'estructura de la recerca.**
- 3. Els mitjans emprats per a la recerca (comentaris també als annexes de la recerca).**
- 4. Aplicabilitat potencial de la recerca**

1. RESUM DEL TREBALL DE RECERCA:

La Millora dels Serveis Públics a través de les Subvencions. El llegat deixat per les subvencions en polítiques en matèria de disseny de prestacions i millora dels serveis públics.

El nucli d'aquesta recerca es basa en conèixer la importància que, actualment, tenen les subvencions per a les entitats locals i organitzacions no lucratives en un doble sentit:

- a. el rol que juguen les mateixes per dissenyar, reformular i orientar polítiques prestacionals i de serveis consolidades,
- b. i la seva importància a l'hora de complementar les formes clàssiques però insuficients de finançament (transferències ordinàries i ingressos, principalment).

L' Estudi té una extensió de 528 pàgines, de les quals 320 són el text bàsic de la recerca i la resta annexos.

S'estructura en 11 capítols (concepte i definició, l'activitat de les subvencions, polítiques d'ocupació, aspectes jurídics, recreació d'una subvenció, la visió de l'atorgant, el contingut de les subvencions, el partenariat i el mecenatge, funció pública i subvencions) més un apartat de conclusions.

Destaca en particular el capítol 4 destinat a un buidatge, plasmat del 145 pàgines, de la Llei General de Subvencions i el Reglament on es comenta de forma lliure l'articulat i s'exemplifiquen casos i situacions. En el text del treball es realitza una vinculació del text de la llei a altra normativa d'aplicació a diferents aspectes de la mateixa, com per exemple la Llei 30/1992, de 26 de novembre, en tema de procediment administratiu.

Particularment, i en relació al procediment administratiu, a l'estudi es recrea l'expedient administratiu, tant d'execució com d'atorgament, de les subvencions.

Una de les conclusions principals de la recerca és basa en la combinació subjacent entre la funció innovadora de les subvencions (o el que és el mateix: les subvencions serveixen a l'atorgant per a **dissenyar polítiques**), i la funció aplicativa de les mateixes per al beneficiari (a saber al beneficiari li permeten **aplicar polítiques**).

Essent certa però, aquesta afirmació, només fins a un cert punt perquè hi ha multitud d'experiències solvents a nivell local que, no obstant, no disposen de mecanismes de generalització i transferència adequats i, per tant, resten isolades i sense continuïtat.

Per altra banda ¿han deixat llegat les subvencions? Sí, es clar, i excel·lent. La Llei General de Subvencions i el Reglament hi han ajudat, i molt, perquè es percep un canvi – en rigor, en transparència, en compliment dels principis d'eficàcia i eficiència, etc. - en les bases reguladores i les convocatòries de les subvencions i, per altra banda, una clara tendència a reduir la concessió directe en favor del concurs o lliure concurrència a l'hora de resoldre la concessió.

La present recerca aporta 32 conclusions clau orientades totes a conèixer l'índex d'empeny institucional en obtenir el màxims resultats amb els mateixos recursos (d'aquí prové la importància atorgada al pla estratègic de subvencions). Aquestes conclusions s'ordenen en àmbits temàtics : les tècniques, les econòmiques, les de la relació atorgant - beneficiari, les polítiques, etc.

Les fonts de recerca en que es fonamenta l'estudi són – i per ordre de prelación i importància- :

1. 112 enquestes a tècnics locals que gestionen subvencions (tècnics dels grups A i B d'ajuntaments de la demarcació de Girona en la seva majoria-),
2. El buidatge exhaustiu de 9 tipus de convocatòries diferents,
3. El buidatge de 46 referències bibliogràfiques,
4. I, principalment, el treball i buidatge exhaustiu de la Llei General de Subvencions i el Reglament.

La resta de fonts de treball són subsidiàries envers les esmentades.

Sense perjudici de l'àmbit científic, la recerca presenta, també, vuit annexes de signe pràctic i operatiu (entre ells una proposta de curs de formació en subvencions per a conèixer les novetats de la Llei i aprofundir en el seu coneixement i l'elaboració d'un dictamen jurídic sobre la Llei derivat del capítol 4 de la recerca, etc.).

En conclusió es tracta d'un estudi que analitza una de les tres línies de treball de les polítiques públiques (activitat limitativa, activitat prestacional i activitat de foment – subvencions-), de la qual no se'n sol parlar, simplement, per la seva més que recent regulació i estandarització general, però que, no obstant, ha tingut des de l'entrada d'Espanya a la Unió Europea, l'any 1989, un pes fonamental en la producció de serveis per a la millora dels índexs de benestar de les persones i competitivitat de les empreses.

2. SÍNTESI DEL TREBALL DE RECERCA:

La Millora dels Serveis Públics a través de les Subvencions. El llegat deixat per les subvencions en polítiques en matèria de disseny de prestacions i millora dels serveis públics.

1. La hipòtesi inicial i alguns resultats.

L'administració pública, a qualsevol nivell, es contempla des de dues vessants : la pròpia d'administració i la relativa al seu rol promotor. Les subvencions (tant si l'administració desenvolupa el rol d'atorgant com de beneficiari) s'associen al rol promotor de l'administració.

La present recerca partia de la hipòtesi que l'activitat de foment (les subvencions) ha passat a erigir-se, per a les corporacions locals, com un recurs i política pública nuclear i essencial juntament amb l'activitat prestacional i la coactiva. Per a les corporacions locals, actualment, el finançament a través d'aquest instrument té un pes específic molt important juntament amb les transferències ordinàries i altres ingressos.

Certament s'ha pogut detectar com, en àrees que és poden qualificar com a més discrecionals (cultura, serveis a la persona, promoció local), per comparació a les funcionals (secretaria i intervenció), les subvencions serveixen per a finançar no menys del 40% dels pressupostos. Per tant, per als ajuntaments, la captació i execució de subvencions no és un opció sinó una necessitat. Més en l'actual cicle econòmic, on l'índex de recaptació municipal ha davallat un 40% (caiguda de l'impost sobre de construccions, instal·lacions i obres, supressió de l'impost d'activitats econòmiques i reducció en transferències ordinàries).

Les polítiques ordinàries finançades amb tributs i cotitzacions (des de la sanitat fins a la seguretat social i les infraestructures) són – com la pròpia paraula indica - la forma normal (ordinària) de proveir a una comunitat de benestar, en un sentit ampli del terme (cohesió social i creixement econòmic). L'objectiu final de les polítiques públiques no es pot entendre, en primer lloc, sense emprendre polítiques de redistribució (transferències econòmiques de joves a gent gran, de treballadors a aturats, per exemple). En segon lloc no es poden entendre, tampoc, sense polítiques que potencien l'autonomia en comptes de la dependència (autonomia de gent gran, de joves, d'ONG's o societat civil, de

microempreses). En tercer lloc les polítiques públiques hi són per a reconèixer noves situacions, socials i econòmiques (i aquí les subvencions en el relatiu a detecció i assaig de noves pràctiques hi tenen un rol determinant). I, en quart lloc i finalment, les polítiques han de ser tendents a reequilibrar desajustaments territorials, entre barris, ciutats, comarques, províncies, que presenten diferències importants en nivell de formació, de renda, d'infraestructures, de dotació d'equipament públics, etc.

Doncs bé, semblava que les subvencions ens vinculaven de forma directa a aquests quatre objectius i, potser en major mesura, al tercer objectiu relacionat amb el reconeixement de noves situacions (immigració, noves tecnologies, noves formes de treball i d'organització de la producció, salut mental, etc.).

Per tant, més enllà de la vessant econòmica, i de finançament, la recerca partia de la hipòtesi que les subvencions servien, en alguns casos, per a influir i reformular les polítiques ordinàries. El subcapítol dedicat a la lògica per projecte o la lògica de treball de servei, ho demostra. Amb les subvencions s'experimenta, s'assaja, s'innova. No obstant no sempre – a tenor de les enquestes efectuades - es pot consolidar una subvenció o projecte en un servei o política ordinària. A voltes perquè el projecte no ha quallat o reeixit tècnicament, altres, en canvi, perquè els continguts de la subvenció són vàlids i molt “consolidables” però el pressupost de la corporació no permet continuar amb l'activitat o projecte un cop finalitzat el finançament extraordinari. En aquest sentit la relació entre atorgant i beneficiari ha estat analitzada amb profunditat. La conclusió important al respecte és: a l'atorgant les subvencions li són útils per a definir i dissenyar polítiques; al beneficiari per aplicar-ne (pel motiu exposat anteriorment relatiu al dèficit en fonts de finançament).

Així, doncs, les tres hipòtesis de la recerca eren:

- a. Que les subvencions serveixen per a donar respostes a noves necessitats (lleis de dependència, noves tecnologies, immigració, etc.), no finançades per transferències ordinàries.
- b. Que les subvencions desenvolupaven, almenys, 3 funcions cabdals: innovar, cobrir el dèficit ordinari municipal i poder, així, millorar la cobertura i la intensitat dels serveis o, senzillament mantenir-la.
- c. I, en darrer terme, que ajuden a definir polítiques.

Així s'ha arribat a l'elaboració de 32 conclusions en forma d'idea central, i subsegüent recomanació, que han estat ordenades en sistemes: la relació entre les parts (atorgant-beneficiari), el llegat deixat per les subvencions, conclusions sobre aspectes tècnics, sobre la dimensió política, sobre la dimensió econòmica, i, finalment, sobre com l'organització administrativa del beneficiari millora o empobreix el potencial de captació i execució de subvencions.

Algunes de les conclusions més rellevant, i fonamentades amb les fonts empíriques de recerca, són:

- S'ha detectat la necessitat de sintonia entre l'àmbit polític, tècnic i administratiu a l'hora de sol·licitar i executar subvencions. Entre el tècnic i l'administratiu simplement perquè les dues dimensions són igual d'importants, no té sentit una memòria tècnica solvent i innovadora sense un expedient administratiu – que sol contenir 17 actes administratius - correctament format i ben complimentat i, es clar, també a l'inrevés. Entre el tècnic i el polític perquè són els càrrecs electes, evidentment, els qui subscriuen la sol·licitud, o l'aprovació de la sol·licitud, d'una subvenció.
- L'excessiu afany en avaluar, de forma final, l'impacte en resultats empírics i, en canvi i en menor grau, analitzar com les subvencions poden variar dinàmiques en la relació entre operadors local o en la redefinició i millora de polítiques públiques.
- La dificultat del beneficiari per a consolidar els projectes endegats amb subvencions en serveis un cop finalitzat el finançament extraordinari.
- La tendència, per part de l'atorgant, a potenciar la concessió pel procediment de lliure concurrència amb la corresponent convocatòria en detriment de la concessió directe (conseqüència de l'obligació legal d'observar les condicions que la Llei General de Subvencions i el seu Reglament fixen per a poder concedir directament).
- Els casos de fre a la sol·licitud – després que el potencial beneficiari hagués identificat la subvenció - degut a la manca de possibilitat de cofinançar.

- La tendència de l'atorgant a canviar l'exigència de cofinançament en espècies al dinerari i, alhora, d'incrementar el percentatge de cofinançament per part del beneficiari.
- El reconeixement, per part d'un percentatge ingent de les persones consultades, de la no consulta habitual de la Llei General de Subvencions i el Reglament, i, per tant, de treballar directament amb bases reguladores i convocatòria de la subvenció, amb un profund desconeixement del contingut tant de la Llei com del Reglament, explicant, aquest fet, una bona part de les infraccions que són causa de reintegraments.
- La infravaloració, per ambdues parts, dels sistemes d'avaluació intermitja per a redefinir la hipòtesi i l'objecte de la subvenció i realitzar correccions, i el major èmfasi que, en canvi, té el fet indiscutible que un motiu d'origen d'entrada i consolidació de nou personal laboral indefinit a l'administració són les subvencions, degut, en bona part, a les noves obligacions de l'estatut bàsic de l'empleat públic, Llei 7/2007 de 12 d'abril.
- La clara pèrdua de totes les causes judicials per part del beneficiari quan aquest recórrer assumptes en via judicial després d'haver exhaurit la via administrativa.
- La tendència de l'atorgant, en matèria de resolució, a emular, per analogia, sistemes d'adjudicació propis de la Llei de Contracte del Sector Públic, Llei 30/2007 de 30 d'octubre i, per aquest motiu, a crear òrgans col·legiats per a la resolució en substitució de l'informe d'un sol tècnic.
- La manca de desenvolupament de la base de dades nacional (que es deixa per a normativa de caràcter inferior) i el pla estratègic, i la necessitat de complementar l'associació entre l'esmentat pla i els objectius propis de les polítiques públiques en matèria de potenciar el creixement econòmic i la cohesió social tot potenciant l'autonomia de les persones i els índexs de redistribució material.
- La manca d'unitats, departaments o serveis específics, per part dels beneficiaris, alhora d'identificar, captar, sol·licitar, executar i justificar les subvencions. Únicament dos casos dels enquestats disposaven d'aquesta estructura, i per motius molt particulars.

- L'extrema vàlua de les noves mesures reguladores, a la Llei General de Subvencions, en matèria de justificació econòmica, auditoria pública, concessió, plurianualitat i elegibilitat de la despesa (vegeu capítol 4 dedicat estrictament als aspectes jurídics).
- L'existència, en alguns casos, d'efectes indesitjats en l'execució del projecte o activitat subvencional (vegeu l'apartat 2 del capítol 10 dedicat monogràficament a aquest fenomen).

Per altra banda la present recerca ha vinculat la Llei General de Subvencions i el Reglament amb legislació sectorial directament vinculada al desplegament de la Llei com és :

1. La Llei 30/1992, de 26 de novembre, en matèria de procediment administratiu, tant per part del sol·licitant com de l'atorgant (inclòs el rol d'atorgant dels ajuntaments),
2. El Reial Decret 429/1993, de 26 de març, en matèria de responsabilitat patrimonial,
3. El Reial Decret 1389/1993, de 4 d'agost, i el Decret 278/93, de 9 de novembre, en el relatiu a procediment sancionador,
4. La Llei 7/2007, de 12 d'abril, per la qual s'aprova l'estatut bàsic de l'empleat públic, en relació als aspectes de funció pública i personal adscrit a subvencions,
5. La Llei 30/2007, de 30 d'octubre de contractes del sector públic, principalment per la importació i adaptació de preceptes d'aquesta llei a la de subvencions,
6. i la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, en la part que es refereix a àmbit competencial i en relació al contingut de les subvencions (serveis d'obligat compliment o serveis discrecionals) i el Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya.

S'han analitzat les tipologies de subvencions en funció de:

- L'atorgant (Unió Europea, administració central, autonòmica i esfera local),

- La diferència entre la convocatòria pel procediment de lliure concurrència i la concessió directe,
- Del requisit, existent o no, de coordinació interna municipal,
- De la implicació durant l'execució de la subvenció d'operadors locals privats, científics, sindicals, no lucratiu, etc.
- De l'elegibilitat de la despesa,
- De la temporalitat de les subvencions,
- De la naturalesa de les accions (prestacionals, metodològiques, d'investigació o de diagnòstic),
- I de la funció última que aquestes persegueixen.

En darrer terme, a l'estudi es recrea l'expedient administratiu, tant d'execució com d'atorgament, de les subvencions. Es detecta, en aquest sentit, que, per part del beneficiari, els elements de l'expedient administratiu associat a una subvenció es solen compondre d'un mínim de 8 elements (sol·licitud, certificat de cofinançament, etc.) i fins a un màxim de 17 (en els casos estudiats i, particularment, quan part de la subvenció es subcontracta).

2. Ressenya de l'estructura de la recerca.

Als objectius de la sol·licitud formulada a l'Escola d'Administració Pública es plantejaven set objectius. A saber:

1. analitzar les tipologies de subvencions mitjançant un buidatge sistemàtic de convocatòries;
2. conèixer l'índex d'empeny institucional en aquest aspecte per part dels ajuntaments (les enquestes, en aquest sentit, han enquestat, en profunditat, 96 tècnics d'ajuntaments);
3. analitzar l'impacte de les subvencions;
4. aprofundir en l'estudi de la Llei i el Reglament com a instruments jurídics superiors, jeràrquicament, a les bases reguladores i les convocatòries;
5. teoritzar, o establir, la línia divisòria entre subvencions i figures a fins (mecenatge, patrocini, etc.),
6. aprofundir en la funció innovadora de les subvencions.

La materialització d'aquests objectius s'ha concretat en un redactat de 320 pàgines de text bàsic i 208 pàgines més d'annexes.

El text final de la recerca consta d'11 capítols, un pròleg i conclusions.

En primera instància es dissenyà i redactà una estructura amb cinc capítols i tres subcapítols subjacents en cadascun d'ells. No obstant, en darrer terme, s'optà per reestructurar la recerca i reconvertir-ho tot en onze capítols a fi de millorar el potencial de consulta per part dels lectors i atorgar al treball, també, un component o utilitat de manual al servei de gestor públics de les subvencions. Amb cadascun d'aquests onze capítols el que s'ha buscat és abordar aquells que el grup de recerca entenia com a temes clau de les subvencions, a saber, la seva pròpia definició, la visió de l'atorgant i la del beneficiari, els aspectes jurídics i econòmics, l'avaluació d'aquesta política de foment i els possibles efectes indesitjats en els quals poden haver incorregut les subvencions, atès que cadascun d'aquests temes o capítols presentaven una riquesa i potencial de tractament realment ingent.

El desenvolupament o descriptor dels capítols ha estat el següent:

Capítol 1. El concepte i definició de subvenció. Capítol en el qual ha estat desglossada la definició de subvenció (liberalitat de l'atorgant no sotmesa a contraprestació però sí al compliment d'una activitat o projecte d'interès públic i social).

Capítol 2. L'activitat de les subvencions. Aquest capítol ha estat essencial per aprofundir en el concepte de subvenció, estudiar la seva evolució històrica, determinar l'àmbit de figures anàlogues però exògenes a les subvencions i, un tema realment important, vincular les funcions reals de les subvencions a la seva definició (funció innovadora, funció complementària, funció definidora de polítiques, estimular la cooperació entre agents del territori).

Capítol 3. Les polítiques actives d'ocupació. Atesa la importància de les matèries vinculades al mercat de treball (atur, competitivitat de les empreses, qualitat del treball, formació, etc.), s'estimà convenient aprofundir en l'anàlisi d'aquest sector simplement perquè en els tres nivells superiors d'administració (Unió Europea, Estat i Comunitat

Autònoma), l'activitat de foment vinculada a polítiques de treball té un pes específic molt important. La inclusió d'aquest capítol era la forma i manera d'aprofundir en un dels possibles sectors de polítiques públiques, exercici necessari per poder exemplificar a posteriori l'estudi jurídic i econòmic reflectit als següents capítols.

Capítol 4. Aquest capítol, juntament amb el capítol de la visió de l'atorgant (Cap. 8) i la visió del beneficiari (Cap. 5) són els tres capítols nuclears de la recerca.

El capítol 4, que porta per títol aspectes jurídics en relació a les subvencions, aglutina el buidatge jurídic, de gestió pública, econòmic, avaluatiu, de continguts dels serveis i polítiques públiques i un llarg etcètera de la Llei General de Subvencions, Llei 38/2003 de 17 de novembre, i el seu Reglament, Reial Decret 887/2006, de 21 de juliol. El buidatge exhaustiu d'articles s'exemplifica amb casos concrets extrets de les fonts de recerca (anàlisi de convocatòries, enquestes, entrevistes i buidatge de projectes).

Aquest capítol ocupa, físicament, el 50 % del text de la recerca. El que s'ha fet en el present estudi és vincular la normativa i teoria amb la praxis de les subvencions, estant, la majoria de casos, interrelacionats entre norma i praxis en aquest capítol. Els casos exemplificats en el redactat del buidatge de la Llei i el Reglament s'han concretat en una multiplicitat d'exemplificacions de l'articulat d'ambdues referències normatives i en relació al finançament de l'activitat de subvencions, els procediments de concessió, la concessió pròpiament dita, la justificació, els reintegraments, les infraccions i sancions i el conjunt de disposicions, addicionals, transitòries i finals. Com a fet rellevant a destacar, s'han detectat diferències importants en el nivell d'aplicació de la Llei entre comunitats autònomes.

Es pot afirmar, doncs, que la resta dels capítols del treball emanen d'aquest capítol 4. Per altra banda que l'estil i forma del treball ha intentat consistir no en la reproducció literal dels articles, sinó en la interpretació pràctica i exemplificació amb casos i fets concrets de l'articulat. El capítol s'ha complementat amb tot un seguit de peus de pàgina que ajuden a fer més entenedor el contingut dels articles, tant de la Llei com del Reglament.

Algunes de les idees-força importants del capítol són:

- **La intenció de la Llei General de Subvencions i el seu Reglament d'erradicar pràctiques fraudulentess i millorar l'eficàcia i eficiència de les subvencions.**
- **L'àmbit extensiu d'aplicació de la llei (recuperació d'espai per part del dret administratiu).**
- **L'extrema importància de la connexió del contingut d'aquesta llei amb altres legislacions, Llei General Tributària, Llei General Pressupostària, Llei de procediment administratiu, Reglament d'Obres Activitats i Serveis dels Ens Locals, etc., que, no obstant, i excepte les de signe econòmic són subsidiàries de la Llei General de Subvencions.**
- **Enduriment de les causes que impossibiliten la condició de ser beneficiari.**
- **El marge atorgat a les bases reguladores – però amb límits - en matèria de subcontractació (clarament es busca que sigui el beneficiari qui executi i evitar, per tant, intermediaris).**
- **El marge atorgat a les convocatòries en elegibilitat de la despesa i fixació de l'índex de cofinançament que ha d'aportar el beneficiari.**
- **L'enduriment de les condicions de publicitat (tant de requisits a complir per part del beneficiari com publicitat en el sentit de transparència alhora de convocar).**
- **La taxació en tres casos de la forma de concessió directe (molt semblant a la que havia regulat el Reglament d'Obres Activitats i Serveis dels Ens Locals (ROAS) l'any 1995), i l'augment, en rigor, de la forma de ponderació dels projectes presentats en lliure concurrència.**
- **La racionalització i concreció del compte justificatiu com a forma d'acreditació de la subvenció, restant la justificació per mòduls o a través d'estats comptables com a residual.**

- La racionalització en la forma de comprovació del cost de l'activitat econòmica.
- Les formes de gestió plurianuals i de contracte-programa, principalment, que potencien - en l'àmbit interadministratiu, quan el beneficiari és administració territorial bàsica- l'eficiència de les subvencions.
- L'acurada tipificació del règim d'infraccions molt més extens i exhaustiu que en altres lleis i reglaments.

En resum, si llei i reglament són la concreció de la praxis ideal en gestió de subvenció, es pot afirmar que el legislador ha prioritzat, detallat i estat el màxim de preventiu a l'hora de redactar i aprovar la Llei. La present recerca fa una avaluació molt positiva d'aquest dos instruments legals.

Capítol 5. La visió del beneficiari. Aquest capítol es dedica, senzillament, a recrear, des de la posició d'un sol·licitant, la seqüència d'una subvenció des del moment que apareix la necessitat i el desig de sol·licitar-la fins al seu tancament, passant per la sol·licitud, l'execució i la justificació de la mateixa. El capítol consta de 64 exemplificacions de casos al respecte.

Capítol 6. La perspectiva de gènere. Atès que les subvencions incorporen nous valors i els potencien (gènere, TIC, sostenibilitat), i atès que moltes convocatòries, independentment del sector, exigeixen el compliment i l'aplicació d'aquests valors, s'ha cregut convenient la incorporació d'aquest capítol, en particular en el cas espanyol, per donar compliment a la Llei Orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i homes.

Capítol 7. El contingut d'una subvenció. En aquest cas es recrea el com es complimenta una memòria tècnica de subvencions, en urbanisme, cultura, polítiques socials, medi ambient, seguretat o qualsevol altre sector d'activitat pública. Torna a ser un dels capítols essencials de la recerca en el sentit d'estudiar la diferència entre subvencions recurrents, o reiterades, i subvencions excepcionals. Es desglossen els apartats fixes que sol contenir una memòria com el diagnòstic, necessitat que es vol

atendre, principis d'actuació, objectius, accions, metodologia de treball, recursos amb què es compte (personals, de pressupost), forma d'avaluar i llegat deixat.

Capítol 8. La visió de l'atorgant. El capítol es destina a conèixer les motivacions de qui concedeix la subvenció, així com els resultats que n'obté. Conté un epíleg sobre formes d'auditoria en valor del cost i compliment de l'objectiu o projecte que ha portat a terme el beneficiari.

Capítol 9. Partenariat i mecenatge. Atès que les subvencions serveixen, en part, per a innovar, una funció clau és la que consisteix en estimular la concertació local. Aquest és el tema principal d'aquest capítol, sense perjudici que s'aprofundeix en les diferències entre subvencions en relació al mecenatge, l'esponsorització i subvencions impròpies.

Capítol 10. Infraccions i sancions. Tal i com expressa la pròpia exposició de motius de la Llei i del Reglament l'erradicació de practiques fraudulentas s'erigeix com un objectiu cabdal en la praxis i fiscalització de les subvencions. El capítol aprofundeix en la vessant fiscalitzadora per part de l'atorgant.

Capítol 11. Funció pública i subvenció. Capítol destinat a estudiar els índexs de personal de programes a les plantilles municipals així com els requisits de la nova Llei de la funció publica en referència al personal contractat a compte de subvencions. També s'analitza el grau i nivell de consolidació del personal de programes en les estructures municipals que gestionen subvencions.

Capítol adicional. resultat de les enquestes. Es converteixen en gràfics i comentaris qualitius les 112 enquestes buidades com a principal font de recerca del treball, analitzant, en primer lloc, el perfil de les persones enquestades per passar a conèixer les formes d'identificació de subvencions, el grau de satisfacció de la interlocució amb l'atorgant, l'ús de consultories o agents externs, el temps de treball destinat a la gestió de subvencions, el pes de les subvencions en el pressupost del servei, la relació entre servei i projecte etc.

La interpretació qualitativa de les enquestes ha estat emprada al conjunt de capítols de la recerca.

3. Els mitjans emprats per a la recerca (comentaris també als annexes de la recerca).

La recerca s'ha basat, i fonamentat, en:

1. La realització i complimentació de 112 enquestes, i el buidatge, sistematització i interpretació de les dades que han reportat les seves respostes. **Vegeu al respecte annex número 5, amb model d'enquesta, i apartat 5.1 amb el conjunt original d'enquestes complimentades presencialment o contestades per correu electrònic.**
2. El buidatge de 48 referències bibliogràfiques directament vinculades a la temàtica d'activitat de foment.
3. 12 entrevistes presencials *ad hoc* a persones i professionals vinculats a l'àmbit de les subvencions des de diferents perspectives professionals.
4. L'experiència de la direcció del projecte en la realització de 2 postgraus de desenvolupament local a la Universitat de Girona amb un sumatori total de 36 alumnes gestors, en part, de subvencions.
5. El treball exhaustiu de buidatge de la Llei General de Subvencions i el Reglament (font principal d'anàlisi de la recerca).
6. El buidatge exhaustiu, a títol d'exemple, de la normativa transversal vinculada a subvencions i que no es pròpiament la Llei de Subvencions i el Reglament, relativa al cas concret de la Generalitat de Catalunya (**vegeu annex 2 de la recerca, pàgina 336**). (exemples: ordres de justificació econòmica, traspassos d'administració central a autonòmica en matèria de subvencions, despeses subvencionables per part de FSE, modificacions d'importos màxims, i 38 referències més).
7. L'establiment de criteris per a extreure la informació essencial de bases reguladores i convocatòries. (**vegeu annex 1 de la recerca pàgina 329**).
8. L'anàlisi pormenoritzat (**vegeu annex número 3**) de 5 línies de subvencions (anàlisi de les seves bases reguladores i convocatòries). Les subvencions empíriques i concretes

analitzades han estat: 1. Plans d'ocupació; 2. fons estatal d'inversió local; 3. Estudis i informes; 4. Pla de barris del departament de política territorial; i 5. xarxa INICIA.

9. La discussió, i creació, de conceptes, estructura de la recerca i continguts en les reunions aconegudes entre el grup de recerca (12 reunions formals que s'adjunten als annexes – **vegeu annex número 4**- amb l'ordre del dia, desenvolupament de la reunió i acords adoptats per part del grup de recerca).

10. Reflexions de la direcció sorgides de la impartició de diversos cursos en subvencions a l'Ajuntament de Girona, la Diputació de Girona i la Universitat de Girona, **vegeu annex número 6 de la recerca presentada**.

11. El models d'enquesta emprada, **vegeu annex número 8**, per a la redacció del capítol 11 de la recerca.

12. El treball previ d'elaboració de documents –en format de power point- relatius a l'àmbit de l'activitat de foment i les subvencions, **vegeu annex número 9** (conté 17 powers points sobre llei, reglament, bases, convocatòries, avaluació, mecenatge, elaboració de memòries tècniques per a sol·licitar subvencions, la diferencia entre servei i projecte, etc.)

Juntament amb aquests 12 mitjans emprats de recerca, se'n preveien dos més que no han estat executats i que són : 1. Dues reunions sota el format de nucli d'intervenció participativa amb 8 experts en subvencions, i 2. reunions amb 10 usuaris de subvencions. El motiu de la no realització d'aquests dos mitjans s'ha basat en la impossibilitat material d'un dels membres del grup i, per altra banda, en l'ingent tasca de buidatge, principalment de la llei i el reglament que ha assumit la direcció del projecte.

4. Aplicabilitat potencial de la recerca

A la vista dels resultats obtinguts, la direcció del projecte suggereix, sota la decisió de l'Escola d'Administració pública de Catalunya, l'ús de la present recerca per a:

- Modular cursos de formació específics i generals en l'àmbit de la Llei i el Reglament, amb la inclusió de 20 exercicis pràctics, per a tècnics locals als efectes

d'incrementar l'índex de captació de subvencions i reduir l'índex de requeriments de reintegrament per part de l'atorgant.

- Crear una separata, particularment del capítol 4 de la recerca, per suggerir, en el cas que fos aprovada, una llei autonòmica general sobre subvencions, com existeixen en moltes altres comunitats autònomes.
- Celebrar un seminari o jornada amb caps d'àrea d'ajuntaments, funcionaris i altres perfils de tècnics d'administració per a comentar el rol de les subvencions i el seu impacte en el Pacte Nacional per la Recerca i l'Acord Estratègic de Catalunya.
- Reconvertir la recerca en un manual de gestió de subvencions orientat a servir als beneficiaris i millorar la gestió de les mateixes.

En termes d'aplicabilitat té una especial importància el capítol dedicat a analitzar la redacció d'una memòria tècnica de sol·licitud de subvencions. S'explica com cercar dades apropiades per a fixar un diagnòstic, com establir principis o valors d'actuació en la idea última que ha d'orientar la subvenció, o com interrelacionar objectius, accions i resultats, tot exemplificat en els sectors d'ocupació, turisme, comerç, polítiques socials, cultura i medi ambient, principalment.