

EAPC - Gestió i control de subvencions i ajuts



Utilització recurrent del procediment de concessió directa de subvencions

16-05-2019

El títol I de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (LGS) regula els diferents procediments de concessió de les subvencions. Dins d'aquest títol es distingeix, bàsicament, dos règims:

- El de concurrència competitiva, amb compliment dels principis de rang legal de concurrència i publicitat, regulat per l'article 22.1.
- El de concessió directa, que es caracteritza per la no exigència dels dos principis esmentats i pel fet de ser un procediment excepcional que només es pot utilitzar en els supòsits que disposa la llei (art. 22.2).

La LGS, independentment del procediment utilitzat per a la concessió de subvencions, estableix uns tràmits de preceptiu compliment:

- La competència de l'òrgan administratiu, tant per concedir la subvenció com per aprovar la despesa.
- L'existència de crèdit suficient i adequat al pressupost vigent.
- La tramitació del procediment de concessió d'acord amb les normes aplicables legalment.
- La fiscalització prèvia de l'autorització i la disposició de la despesa, per part de l'òrgan interventor.

El procediment de concurrència competitiva regulat per l'article 22.1 és definit per la llei com "el procediment pel qual la concessió de subvencions es du a terme mitjançant la comparació de sol·licituds presentades, a fi d'establir una prelación entre aquestes d'acord amb els criteris de valoració prèviament fixats en les bases reguladores i en la convocatòria, i d'adjudicar, amb el límit fixat en la convocatòria dins del crèdit disponible, les que hagin obtingut una valoració més elevada en aplicació dels criteris esmentats."

Al contrari, en el procediment de concessió directa no hi ha concurrència ni competència. L'article 22.2 regula els tres supòsits en què es pot concedir una subvenció sense publicitat i sense procediment concurrent:

- a) Les que disposa nominativament el pressupost general de l'administració corresponent.
- b) Les imposades per norma legal.
- c) Amb caràcter excepcional, les que s'acreditin per raons d'interès públic, social, econòmic o humanitari, o per altres raons degudament justificades que en dificultin la convocatòria pública.

En resum, la tipologia de subvencions englobades en l'article 22.2 són les següents:

Subvencions directes: art. 22.2 de la LGS
a) Nominativa en el pressupost
b) Legal
c) Excepcional

Les englobades en les dues primeres lletres, *a* i *b*, d'alguna manera, són aprovades per disposició de llei (ja sigui d'àmbit estatal o autonòmic), tant si és llei ordinària com si és l'específica Llei general de pressupostos i, per tant, de manera indirecta, en complir el procediment d'aprovació de la disposició legal, que disposa dels tràmits d'al·legacions i publicitat necessaris per controlar-les, l'òrgan legislatiu està atorgant unes garanties de publicitat i d'aprovació de les subvencions proposades. Una qüestió diferent és el procediment excepcional de la lletra *c*, al qual dediquem l'anàlisi següent.

La LGS qualifica d'*excepcional* el procediment de concessió directa de subvencions, i per aquest motiu exigeix l'acreditació de raons d'interès públic, social o humanitari que justifiquin l'excepcionalitat del procediment de la concessió. En no fer ús del procediment ordinari de concessió (convocatòria), s'han de justificar els motius d'interès públic que impedeixen que es pugui tramitar aquest procediment concurrent.

La LGS, quan es refereix a la justificació de l'excepcionalitat, no s'està referint a l'objecte de la subvenció, perquè aquest ja es pressuposa que és d'interès públic; de fet, sense interès públic seria impossible plantejar la proposició de concessió de subvenció. Recordem que, perquè la disposició dinerària a favor d'un particular es consideri subvenció, és necessari que el beneficiari desenvolupi un projecte o una activitat que tingui per objecte fomentar una activitat d'utilitat pública o d'interès social o de promoció d'una finalitat pública.

El que s'ha de justificar és el motiu pel qual l'activitat o el projecte que es vol subvencionar no es pot incloure o no és convenient que s'inclougui en una convocatòria pública i, per tant, que no pugui complir l'exigència dels principis de publicitat i concurrència. Aquesta justificació se sol confondre amb els motius d'interès públic de la concessió.

L'article 67 del Decret 887/2006, de 21 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la LGS (RGS), estableix el règim jurídic de les subvencions concedides de manera directa i determina que s'han de regular pel que estableix la LGS i el RGS, excepte en tot allò que afecti els principis de publicitat i concurrència. La mateixa LGS assenyala que l'Estat ha d'aprovar mitjançant reial decret el règim jurídic i de concessió. Amb aquest argument, en l'àmbit local i amb una interpretació analògica, el plenari de cada ens local hauria de regular i d'aprovar unes bases generals per aplicar a aquests tipus de subvencions.

La importància de les bases reguladores en les subvencions de concessió directa de la lletra *c* de l'article 22.2 és deguda al paper vertebrador que desenvoluparan. En un símil amb l'àmbit contractual, les podríem equiparar als plecs de clàusules administratives particulars. Bàsicament, tenen una doble funció, en tant que regulen genèricament totes les subvencions directes:

- La concessió de la subvenció (quin tipus d'activitat o projecte subvencionen, quins requisits ha de complir el beneficiari, etc.).
- La relació jurídica subvencional que no ha establert la LGS (forma de pagament de la subvenció, termini i forma de justificació, etc.).

L'article 65.2 del RGS, amb caràcter individual per cada subvenció directa, estableix que l'acte administratiu de concessió o el conveni tenen caràcter de bases reguladores de la concessió a l'efecte del que disposa la LGS. L'article 28.3 de la LGS preceptua el contingut mínim per regular aquestes subvencions:

- a) Definició de l'objecte de la subvenció amb indicació del seu caràcter singular i les raons d'interès públic, social, econòmic o humanitari que en dificulten la convocatòria pública.
- b) Règim jurídic aplicable.
- c) Beneficiaris i modalitats d'ajuda.
- d) Procediment de concessió i règim de justificació.

En l'àmbit local, amb caràcter general, les diferents corporacions aproven cada any una convocatòria general de subvencions per a projectes i activitats del municipi i, en funció de les característiques específiques del municipi i de les seves activitats, cada corporació decideix si obre altres línies de subvencions més específiques, però sempre sota el règim de publicitat i concurrència.

Si és pràctica comuna i general que cada any s'aprovin convocatòries de subvencions, la justificació del procediment de concessió directa té una argumentació difícil, i molt més si es reitera aquest tipus de subvenció per al mateix projecte o activitat any rere any, i per tant passa a ser una subvenció recurrent.

Molt sovint es justifica l'excepcionalitat de la utilització del procediment de concessió directa mitjançant informe tècnic, el qual justifica l'interès públic de la concessió, però no les raons per les quals no es pugui seleccionar el beneficiari mitjançant règim de concurrència, com estableix l'article 22.2.

Si, a aquest fet, li afegim que a vegades els expedients són plurianuals, i que la mateixa entitat ha rebut subvenció pel mateix concepte en anys anteriors, l'excepcionalitat té una argumentació difícil. Aquesta reiteració en la motivació de la justificació fa que l'excepcionalitat perdi la seva naturalesa per dos motius:

- El fet que cada any es reiteri la concessió de subvencions pels mateixos projectes/activitats.
- El fet que cada any, segurament, l'entitat local aprova l'expedient de convocatòria general de subvencions per les activitats realitzades en tots els àmbits del municipi.

En conclusió, l'excepcionalitat del procediment de concessió directa de les subvencions que regula l'article 22.1.c de la LGS és antagònica amb la recurrència que comporta la concessió de la subvenció a una mateixa entitat any rere any



Carme Torres Morales

Directora de Coordinació Econòmica d'Intervenció General i Interventora Delegada de l'Ajuntament de Barcelona