

EAPC - Gestió i control de subvencions i ajuts



Recull d'errors i incompliments detectats des del control intern i/o des del control extern

31-10-2019

El concepte d'*infracció* es regula en l'article 52 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (LGS). Tenen la consideració d'infraccions administratives en matèria de subvencions les accions i les omissions tipificades en aquesta Llei, i són sancionables fins i tot a títol de simple negligència.

El règim d'infraccions i sancions en matèria de subvencions es recull en el títol IV de la LGS, que té caràcter bàsic; així, les comunitats autònomes poden regular infraccions en matèria de subvencions sempre que tinguin en consideració els principis bàsics de la normativa estatal i no introdueixin elements diferents o desproporcionats respecte d'altres comunitats autònomes.

En l'àmbit de la Generalitat de Catalunya, les infraccions i les sancions es regulen en el capítol IX, subvencions i transferències de la Generalitat de Catalunya, del Decret 3/2002, de 24 de desembre, text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya (TRLFPC), concretament en els articles 101 i 102 de la secció cinquena.

Cal posar de manifest que una infracció en matèria de subvencions pot implicar una pèrdua de diners per a l'Administració pública, ja sigui perquè no s'ha desenvolupat l'acció de foment o perquè s'han destinat els diners a una acció diferent a la que establí la convocatòria.

Els subjectes que poden incórrer en infraccions en matèria de subvencions són:

- a) Els beneficiaris de les subvencions.
- b) Les entitats col·laboradores.
- c) El representant legal dels beneficiaris de subvencions que no tinguin capacitat d'obrar.
- d) Les persones o les entitats relacionades amb l'objecte de la subvenció o la seva justificació, obligades a prestar col·laboració i facilitar la documentació que sigui requerida.

Els òrgans de control extern efectuen la fiscalització de les subvencions i les transferències, amb l'objectiu d'avaluar si els procediments de gestió i tramitació de la concessió i el pagament compleixen el marc legal en tots els aspectes significatius. Els treballs de fiscalització incorporen

aspectes financers, la comptabilització i la imputació pressupostària de les autoritzacions, les disposicions, el reconeixement de les obligacions i el pagament de la despesa i la justificació de les subvencions.

Del resultat del treball de fiscalització, els òrgans de control extern posen de manifest en els seus informes les incidències detectades.

Alguns dels incompliments detectats en la fiscalització de subvencions

De la revisió dels informes de fiscalització dels òrgans de control extern, com són la Sindicatura de Comptes de les Illes Balears, la Cámara de Cuentas de Aragón i la Sindicatura de Comptes de Catalunya, s'ha efectuat un recull d'incidències sobre els aspectes més significatius en la tramitació del procediment de subvencions.

En primer lloc, s'analitza el procediment d'atorgament de subvencions directes i, posteriorment, el procediment de concurrència competitiva.

Subvencions directes

En relació amb el procediment d'atorgament de subvencions directes, concretament les recollides en l'article 22.c de la LGS, amb caràcter excepcional són les altres subvencions en què s'acreditin raons d'interès públic, social, econòmic o humanitari, o d'altres degudament justificades que en dificultin la convocatòria pública.

En termes generals, les administracions públiques abusen d'aquest tipus de subvencions directes i la principal irregularitat és la falta de motivació per justificar l'excepcionalitat per fer servir aquest procediment d'atorgament.

En els informes de fiscalització es posa de manifest que pel tipus d'actuació, o d'objecte a subvencionar, es podria fer pel procediment de concurrència competitiva.

Així mateix, també s'identifiquen subvencions que es van concedint de manera reiterada pel mateix objecte o finalitat anualment, i en què erròniament es fa servir el procediment d'excepcionalitat.

A més a més, algunes de les subvencions excloses de concurrència competitiva s'haurien d'haver inclòs en el pressupost de l'entitat com a subvencions nominatives i haver-ho justificat adequadament en l'expedient.

Per tant, els procediments de concessió directa, i entre aquests els de subvencions excepcionals, no poden ser utilitzats com a manera ordinària o habitual de concessió de subvencions, sinó que sols són aplicables en els supòsits que disposa la llei.

Subvencions segons el procediment de concurrència competitiva

El recull d'incidències d'aquest procediment s'ha agrupat d'acord amb els conceptes següents: pla estratègic de subvencions, publicitat, objecte, requisits del beneficiari, bestretes, bases reguladores i convocatòria de la subvenció, criteris de valoració, compte justificatiu i despeses subvencionables i pagament.

a) Pla estratègic de subvencions

Els òrgans que concedeixen subvencions no compten amb el pla estratègic de subvencions requerit en l'article 8.1 de la LGS, on s'haurien d'haver concretat els objectius i els efectes que es pretenen amb la seva aplicació, el termini necessari per aconseguir-los, els costos previsibles i les

fonts de finançament.

b) Publicitat de les subvencions

Les subvencions atorgades per alguns departaments no consten en la Base de Dades Nacional de Subvencions (BDNS), exigència que recullen l'article 20 de la LGS i l'article 36 del Reglament de la LGS.

En l'expedient no consta la prova d'auditoria que l'entitat hagi publicat la col·laboració de l'organisme en les activitats subvencionables, mitjançant la inclusió del logotip corresponent en tots els documents, cartells o publicacions, tal com estableix el conveni signat entre ambdues entitats.

c) Objecte de la subvenció

L'objecte que consta en la sol·licitud de la subvenció de l'entitat beneficiària i el que consta en la memòria justificativa o en la resolució de la concessió, són diferents, sense que quedi acreditada en l'expedient la vinculació entre ambdós conceptes.

No s'ha pogut constatar la correspondència entre les activitats previstes per l'entitat en la documentació que acompanya la sol·licitud de subvenció i les activitats efectivament realitzades que consten en la memòria de justificació d'activitats.

d) Requisits del beneficiari

En l'expedient no consta l'acreditació del beneficiari d'estar al corrent en el compliment de les seves obligacions tributàries i amb la Seguretat Social. Tampoc no consta la justificació de no estar sotmès a les prohibicions per obtenir la condició de beneficiari.

e) Bestretes de subvencions

El departament fa pagaments en concepte de bestretes de les subvencions atorgades en percentatges variables que en alguns casos arriben al 100% de l'import, sense prestació de garanties per part dels beneficiaris i sense que quedi justificat en l'expedient.

El conveni instrumental de la subvenció nominativa disposa que s'ha de fer un primer pagament del 50%, en concepte de bestreta, a la signatura del conveni, i el pagament de la resta de la subvenció, un cop presentada la justificació prèvia. No consta que s'hagi constituït cap garantia per efectuar el pagament de la bestreta ni cap justificació de per què no s'ha constituït.

f) Bases reguladores i convocatòria de la subvenció

Les bases generals reguladores dels procediments de concessió d'ajuts en règim de concurrència d'algunes subvencions estableixen la justificació mitjançant compte justificatiu, amb l'informe de la Intervenció per a les administracions públiques i les entitats públiques subjectes a intervenció. En aquest cas, la justificació de la despesa s'acredita mitjançant un certificat de la Intervenció però sense incloure-hi el detall. Aquesta forma de justificació no està inclosa en les bases generals.

En la convocatòria, el procediment d'atorgament no s'ha ajustat totalment al que estableixen les bases, perquè es van introduir criteris que no s'havien establert. En la convocatòria també s'indica que el termini per esmenar les sol·licituds no ha de ser superior a 10 dies. En les bases

reguladores s'estableix un termini entre 15 i 20 dies hàbils. La informació publicada en la convocatòria és diferent de la que estableix les bases.

Diverses línies de subvencions destinades a entitats locals financen actuacions d'idèntica naturalesa, fet que revela una manca de coordinació entre els òrgans gestors i la possible concurrència en els ajuts.

En les bases no consta la constitució d'una comissió avaluadora ni les regles generals relatives al pagament de la despesa elegible.

g) Criteris de valoració dels procediments en concurrència competitiva

Les actes de les comissions de valoració de les convocatòries de concurrència analitzades inclouen les graelles (fulls de càlcul) de les puntuacions atorgades als sol·licitants de subvencions d'acord amb els criteris de valoració, però no hi ha evidència de les motivacions que justifiquin les puntuacions atorgades.

Les comissions de valoració per valorar i motivar les puntuacions de tres convocatòries van establir subcriteris que no establien les bases específiques de les convocatòries.

h) Compte justificatiu i despeses subvencionables

De la revisió del compte justificatiu es localitzen factures que no tenen la naturalesa de despesa subvencionable, ja que no s'estima que fossin necessàries per organitzar l'activitat objecte de la subvenció.

En el compte justificatiu s'han localitzat factures que indiquen que la prestació del servei s'ha realitzat abans o fora del termini objecte de subvenció.

L'entitat beneficiària no presenta la justificació de la subvenció dins el termini establert en la resolució de concessió.

En la revisió del compte justificatiu es detecten factures justificatives emeses pels proveïdors i acceptades per l'ens en les quals no es detallen els preus unitaris dels serveis facturats, o no es compleixen els requisits formals de les factures (NIF, nom del proveïdor, adreça del client, tipus d'IVA, detall de la base imposable, etc.), fet que incompleix la normativa general per expedir factures regulada en el Reial decret 1619/2012, de 30 de novembre, del Reglament de facturació.

En la memòria econòmica justificativa manca una relació detallada d'altres ingressos o subvencions que han finançat l'activitat subvencionada, amb indicació de l'import i la procedència.

Les factures i altres tipus de justificants annexos al compte justificatiu no presenten cap diligència de validació ni estampillat del centre gestor que els vinculi a l'expedient de subvenció objecte de fiscalització, fet que dificulta el control de la concurrència de subvencions.

No consta que l'entitat beneficiària hagi presentat les factures originals acreditatives de les despeses. Les factures annexes al compte justificatiu són còpies en color, sense cap diligència de compulsada amb els originals corresponents.

A les subvencions de capital no se solen fer comprovacions aleatòries *a posteriori* que permetin verificar el manteniment de les inversions durant el termini mínim exigible (dos o cinc anys) que estableix l'article 31.4 de la LGS.

Els organismes no tenen establert cap procediment per validar o segellar els justificants de despeses presentades pels beneficiaris ni per comprovar que en cas de concurrència de subvencions no se supera el cost de l'actuació subvencionada.

En la documentació justificativa aportada pel beneficiari no consta el segell del registre d'entrada. En conseqüència, no s'ha pogut verificar si aquesta es va presentar en el termini establert en les bases reguladores.

L'article 31.3 de la LGS estableix que quan la despesa subvencionable superi les quantitats establertes en la Llei de contractes del sector públic per al contracte menor, el beneficiari ha de sol·licitar com a mínim tres ofertes de diferents proveïdors, amb caràcter previ a la contractació del compromís de l'obra, la prestació del servei o l'entrega del bé, llevat que per les especials característiques de les despeses subvencionables no hi hagi en el mercat prou nombre d'entitats que el realitzin, prestin o subministrin, o llevat que la despesa s'hagi efectuat amb anterioritat a la subvenció.

En la revisió de diversos expedients de subvenció no consta el compliment de l'obligació de presentació de tres pressupostos.

Les despeses de personal justificades inclouen una indemnització per acomiadament, que s'ha imputat íntegrament al compte justificatiu, malgrat que és una despesa que s'ha meritat durant diferents exercicis.

En l'expedient fiscalitzat no consten els justificants de pagament de les liquidacions de la Seguretat Social.

En l'expedient no consta cap document on quedi justificat el nombre d'hores de feina de cada treballador que s'han d'imputar a les actuacions que es duen a terme.

i) Pagament de la subvenció

L'import de la subvenció s'ha d'abonar un cop justificat el compliment de la finalitat per a la qual es va concedir. En els expedients consten els documents comptables (OP) de reconeixement de l'obligació i proposta de pagament. La data de pagament de les subvencions presenta un retard superior a tres mesos des de la proposta de pagament que ha fet l'òrgan gestor.

El pagament s'ha efectuat mitjançant bestretes mensuals, atesa la naturalesa de la subvenció, i no cal la presentació de garanties. No consta que s'hagi comprovat que, en el moment d'efectuar els pagaments, el beneficiari estigués al corrent de les seves obligacions tributàries i amb la Seguretat Social.

j) Resolució de la concessió

La resolució de la concessió ha estat dictada fora de termini, amb un retard de dos mesos respecte del que indica la convocatòria. La resolució de la concessió s'ha notificat al beneficiari fora de termini.



Óscar Segura San Juan

Auditor de la Sindicatura de Comptes