

# EAPC - Gestió i control de subvencions i ajuts



## Competència de l'ens concedent en la fase de justificació de les subvencions

28-11-2019

En aquest apunt es tracta un tema destacat, com és el procediment de revisió i la justificació per part de l'ens concedent, i específicament la competència d'aquest en la fase de justificació de les subvencions, contextualitzant primer el marc normatiu estatal i després el català.

Des del punt de vista del marc normatiu estatal

Les activitats subvencionals han tingut una regulació tardana, que el Consell d'Estat en el dictamen sobre la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (LGS), atribueix a la seva "inicial concepció [de les subvencions] [...] com una activitat discrecional que no s'havia de subjectar a un procediment establert, sinó que únicament depenia de la lliure apreciació dels poders públics".

En aquesta línia, la seva regulació està distribuïda entre diverses normes promulgades amb una certa lentitud, que és alhora incompatible amb la finalitat de portar a terme les funcions de foment que són l'última ràtio de subvencions i ajuts.

El Consell d'Estat ja manifestava, com a condició per atorgar les subvencions, la concurrència d'una acció, una conducta o una situació finançada que ha de tenir per objecte el foment d'una activitat d'utilitat pública o d'interès social o de promoció d'una finalitat pública.

El paper de l'ens concedent de les subvencions apareix al nostre ordenament sectorial vigent en l'article 14 de la LGS, que recull la facultat de l'òrgan concedent de comprovar la realització de l'activitat i el compliment de l'objecte de la subvenció per part del beneficiari, així com la justificació presentada. Competència que també està expressament consignada (entre d'altres) en l'article 9.4.a de la LGS, dins de les obligacions del perceptor d'una subvenció o ajut, ja que de manera imperativa assenyala que cal "**Justificar davant l'òrgan concedent o l'entitat col·laboradora, si s'escau, el compliment dels requisits i les condicions, i també la realització de l'activitat i el compliment de la finalitat que determinin la concessió o el gaudi de la subvenció**"; és a dir, el compliment de les condicions objectives i subjectives que van fonamentar la concessió de la subvenció. Anàlogament, el legislador es refereix als supòsits d'intervenció d'entitats col·laboradores en el procés subvencional, segons l'article 15: "Obligacions de les entitats

col·laboradores; [...] Justificar el lliurament dels fons percebuts **davant l'òrgan concedent de la subvenció** i, si s'escau, lliurar la justificació presentada pels beneficiaris [...]. Sotmetre's a les actuacions de comprovació que respecte a la gestió dels esmentats fons **pugui fer l'òrgan concedent**, [...] i aportar tota la informació que li sigui requerida en l'exercici de les actuacions anteriors.”

La competència de l'ens concedent arriba a manifestar-se amb tanta intensitat que l'article 67.2, quan tracta el procediment sancionador, disposa que “s'inicia d'ofici, com a conseqüència de **l'actuació de comprovació de l'òrgan concedent**”.

Cal recordar que els preceptes abans esmentats tenen la qualitat de legislació bàsica de l'Estat, a l'empara del que disposen els articles 149.1.13.a, 14.a i 18.a de la Constitució, que expressament recull la disposició final primera de la LGS.

Des del punt de vista del marc normatiu català

Fem referència a les subvencions acollides a l'àmbit d'aplicació detallat en l'article 88 del text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu de 24 de desembre (TRLFPC); concretament a l'Administració de la Generalitat i a les entitats creades o participades de manera majoritària, directament o indirectament, per la Generalitat, àmbit objectiu que posteriorment perfila l'article 1 de l'Ordre ECO/172/2015 com les subvencions que concedeix l'Administració de la Generalitat de Catalunya, les seves entitats autònomes i la resta de les entitats del sector públic de l'Administració de la Generalitat.

Abans que la LGS, ja trobem que la derogada Ordre d'1 d'octubre de 1997, sobre tramitació, justificació i control d'ajuts i de subvencions (publicada al DOGC núm. 2500 de 21.10.1997), dictada pel conseller d'Economia i Finances en virtut de l'autorització establerta en l'article 12.8 de la Llei 19/1996, de 27 de desembre, de pressupostos de la Generalitat per al 1997, i de desplegament dels seus articles 11 i 12, indicava en l'article 10.1 que “Dins el termini que estableixi **l'òrgan concedent**, el beneficiari ha de presentar sempre la totalitat dels justificants de la despesa de l'activitat o inversió que facin referència a l'acció que s'ha subvencionat mitjançant la resolució de concessió”.

Posteriorment el TRLFPC, en l'article 95.a i entre les obligacions de la persona beneficiària assenyalava que cal “**Acreditar davant l'entitat concedent** o, si escau, davant l'entitat col·laboradora el que determina la lletra a [realitzar l'activitat o adoptar el comportament que fonamenta la concessió de la subvenció], i complir els requisits i les condicions que determinin la concessió o el gaudiment de la subvenció, mitjançant els justificants de les despeses que ha de cobrir l'import finançat i el compliment de la finalitat per a la qual s'ha concedit la subvenció”. En l'apartat c disposa que cal “Sotmetre's a les actuacions de comprovació de **l'entitat concedent**”. En l'article 96.c, i sobre les subvencions amb presència d'entitats col·laboradores, assenyalava que aquestes resten obligades a “Justificar l'aplicació dels fons percebuts **davant l'entitat concedent**”. Aquests articles estan redactats amb una notòria semblança amb els preceptes bàsics de la LGS, sempre per assignar la competència a l'ens concedent de la subvenció.

L'article 98.1 del TRLFPC, en normativitzar sobre el reconeixement de l'obligació, les revocacions i els pagaments, torna a concretar que “El reconeixement de l'obligació i el pagament posterior de la subvenció al beneficiari **es produeix un cop l'òrgan concedent ha comprovat la justificació** adequada de les despeses que se li imputen, la realització de la totalitat de l'objecte de la subvenció i el compliment de les condicions i les seves finalitats”.

A la fase de revocació, l'article 100 assigna la competència sobre l'expedient de revocació (en la LGS, expedient de reintegrament): “Si l'òrgan concedent, com a conseqüència de la seva actuació de comprovació, o en el cas de l'article 97.7, acredita que s'ha produït alguna de les causes de revocació, ha d'iniciar la tramitació de l'expedient oportú.”

En el cas de tractar-se d'un procediment sancionador, l'article 104 assenyala que “Són òrgans competents per iniciar el procediment sancionador els que hagin formulat les propostes de resolució de concessió de subvencions. És competent per a la resolució del procediment sancionador, en les infraccions lleus i greus, el conseller o la consellera del departament que hagi concedit la subvenció o al qual sigui adscrit l'ens concedent. La resolució de les infraccions molt greus és competència del govern de la Generalitat”.

Les competències abans esmentades, a favor de l'ens concedent, sobre la justificació de les subvencions atorgades, han estat els darrers anys objecte d'una certa homogeneïtzació transversal, d'acord amb les competències que el TRLFPC atribueix en l'article 98.1 a la persona titular del departament competent en matèria d'economia i finances per establir mitjançant ordre “les formes de justificació que acrediten i permeten el reconeixement d'obligacions”, que “en qualsevol cas, s'han de determinar en les bases reguladores de la subvenció, o en l'acte de concessió en el cas de les subvencions directes, i es poden instrumentar mitjançant comptes justificatius acompanyats, segons el cas, de documentació justificativa de despesa, d'informes d'auditoria de comptes anuals; de presentació d'estats comptables; mitjançant mòduls, o amb la combinació d'algunes d'aquestes modalitats”.

Aquesta determinació normativa s'ha completat amb l'Ordre ECO/172/2015, de 3 de juny, sobre les formes de justificació de subvencions, que deroga l'Ordre d'1 d'octubre de 1997, sobre tramitació, justificació i control d'ajuts i subvencions i qualsevol altra norma d'igual o inferior rang en allò que la contradigui o s'hi oposi.

El redactat de l'Ordre ECO/172/2015 remet a diversos aspectes que en matèria de justificació de les subvencions pertoca a l'ens concedent, com ara:

- Comprovar, a través de les tècniques de mostreig que s'acordin en les bases reguladores, els justificants que consideri oportuns i que permetin obtenir evidència raonable sobre l'adequada aplicació de la subvenció, per a la qual cosa ha de requerir al beneficiari la remissió dels justificants de despesa seleccionats (article 9.3 sobre comptes justificatius simplificats).
- Atorgar, si ho disposen les bases reguladores, una ampliació del termini establert per presentar la justificació, que no excedeixi la meitat d'aquest termini i sempre que amb això no es perjudiquin drets de tercers (article 16.1 sobre ampliació del termini de justificació).
- Possibilitat de nomenar l'auditor de comptes, establert en les bases reguladores, si el beneficiari no està obligat a auditar els seus comptes anuals (article 5 sobre el compte justificatiu amb aportació d'informe d'auditor).
- Aprovar la revisió de l'import dels mòduls, que s'ha de motivar a través del pertinent informe tècnic, quan per circumstàncies sobrevingudes es produeixi una modificació de les condicions econòmiques, financeres o tècniques que s'han tingut en compte per establir i actualitzar els mòduls (article 12.2 sobre actualització i revisió de mòduls, modalitat de justificació amb mòduls).
- Verificar les mesures de difusió que ha d'adoptar el beneficiari d'una subvenció per donar la publicitat adequada al caràcter públic del finançament de l'activitat o inversió que sigui objecte de subvenció, segons el que disposin les bases (article 15.1, Forma de justificació).

Finalment, l'article 15.2 assenyala que “la documentació presentada per l'entitat beneficiària d'acord amb les bases reguladores ha de permetre que l'òrgan concedent certifiqui que l'activitat o la inversió s'ha dut a terme, s'han assolit les condicions establertes i s'ha complert la finalitat per a la qual es va concedir la subvenció”. Com a clàusula de tancament, en relació amb el cercle competencial de l'ens concedent, l'article 17, en fer referència a les actuacions de comprovació i deure de conservació, obliga el percepcor o beneficiari de la subvenció a sotmetre's a les actuacions de comprovació de l'entitat concedent i a conservar i posar a disposició d'aquesta tots els llibres, registres i documents que li siguin exigibles per justificar la subvenció mentre puguin ser objecte d'actuacions de comprovació i control.

En resum, per cloure aquest apunt, podem dir que les competències de l'ens concedent sobre la verificació de les subvencions, són un element constitutiu del procediment i, per tant, adquireixen una rellevància singular, cada vegada amb una regulació més allunyada de la discrecionalitat administrativa, de manera reglada i amb garanties per als perceptors, i trasllada a la realitat procedimental administrativa els conceptes de transparència i bon govern, principis que progressivament es van implementant a la nostra Administració pública.



## **Ignasi Olivera Nàter**

Formador de l'EAPC des de 1999. Llicenciat en Dret. Advocat.