

EAPC - Gestió i control de subvencions i ajuts



Obligacions dels beneficiaris de subvencions, controls sobre el compliment de les obligacions i conseqüències de l'incompliment

11-02-2021

Una part important de l'activitat financera de les administracions públiques es canalitza a través de subvencions, amb l'objecte de donar resposta a demandes socials i econòmiques de persones i entitats públiques o privades, i serveix com un instrument per fomentar les activitats d'utilitat pública o interès general, o de promoció d'una finalitat pública. Amb aquesta activitat administrativa de promoció, l'Administració hauria de tendir a aconseguir un progrés i un benestar social atorgant avantatges al beneficiari per dur a terme l'activitat subvencionada, i generar, alhora, una relació jurídica entre ambdós: l'obligació del beneficiari de justificar el compliment de les finalitats per a les quals es va concedir, i l'obligació de l'Administració de verificar-ne el compliment.

Pel que fa a la primera de les obligacions, l'article 14 de la Llei 38/2003, general de subvencions (LGS), assenyalava com a obligacions dels beneficiaris, entre d'altres:

”a) Complir l'objectiu, executar el projecte, exercir l'activitat o adoptar el comportament que fonamenta la concessió de les subvencions.

b) 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.

c) Sotmetre's a les actuacions de comprovació, que ha d'efectuar l'òrgan concedent o l'entitat col·laboradora, si s'escau, i qualsevol altra de comprovació i control financer que puguin dur a terme els òrgans de control competents, tant nacionals com comunitaris, i aportar tota la informació que li sigui requerida en l'exercici de les actuacions anteriors.

[...]

i) Procedir al reintegrament dels fons percebuts en els casos que disposa l'article 37 d'aquesta Llei.”

D'aquestes obligacions es poden derivar, en cas que es produeixi l'incompliment d'alguna, el reintegrament de la subvenció o la pèrdua del dret del cobrament d'aquesta.

El reintegrament de les subvencions es configura com una potestat que tenen les administracions públiques concedents de subvencions d'obligar el beneficiari a retornar la subvenció pagada (total o parcial), amb els corresponents interessos de demora, en els supòsits en què concorrin les causes establertes en:

- L'article 36 de la LGS: la subvenció es torna invàlida en virtut de la presentació de causes de nul·litat o anul·labilitat de la resolució de concessió de la subvenció. Així doncs, tenim com a causes de nul·litat la manca o la insuficiència de crèdit i les causes establertes en l'article 47.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC): actes que siguin constitutius d'infracció penal, actes dictats per òrgans manifestament incompetents, els que tinguin un contingut impossible, etc. D'altra banda, són causes d'anul·labilitat la resta d'infraccions de l'ordenament jurídic, en particular les descrites en la LGS en concatenació amb l'article 48 de la LPAC.
- L'article 37, que regula una sèrie de causes taxades, com són, entre d'altres, l'obtenció de la subvenció falsejant les condicions requerides o amagant les que ho hagin impedit, l'incompliment total o parcial de l'objectiu que fonamenta la concessió de la subvenció, l'incompliment de l'obligació de justificació o justificació insuficient, l'incompliment de l'obligació d'adoptar les mesures de difusió, etc.

El reintegrament està regulat àmpliament en el títol II de la LGS, i s'hi especifica, entre altres aspectes, les possibles causes de reintegrament, qui són els tercers obligats a reintegrar les subvencions i quin és el procediment de reintegrament.

La pèrdua del dret de cobrament de les subvencions s'estableix en l'article 34.3 de la LGS: "El pagament de la subvenció s'ha de fer amb la justificació prèvia, per part del beneficiari, de la realització de l'activitat, el projecte, l'objectiu o l'adopció del comportament per al qual es va concedir en els termes que estableixi la normativa reguladora de la subvenció. Es produeix la pèrdua del dret al cobrament total o parcial de la subvenció en cas de falta de justificació o de concurrència d'alguna de les causes que disposa l'article 37 d'aquesta Llei."

La LGS no regula el procediment d'aprovació de la pèrdua del dret a obtenir la subvenció. No obstant això, l'article 89 del Reial decret 887/2006, de 21 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la LGS (RLGS), redirigeix aquesta manca de regulació a l'article 42 de la LGS, que regula el procediment de reintegrament:

"1. La pèrdua del dret a cobrar la subvenció en la seva totalitat o parcialment es produeix en cas de no justificació o concurrència de qualsevol dels motius establerts en l'article 37 de la Llei general de subvencions. 2. El procediment per declarar l'origen de la pèrdua del dret de cobrament de la subvenció és el que estableix l'article 42 de la Llei general de subvencions."

Per tant, del que s'ha exposat es desprèn que qualsevol de les causes establertes en l'article 37 de la LGS donarà lloc o bé al reintegrament total o parcial de la subvenció, en cas que la subvenció s'hagi pagat de forma avançada mitjançant bestreta, o a la pèrdua del dret a cobrar-la totalment o parcialment, en cas que la subvenció es pagui un cop justificada.

Pel que fa a la segona obligació, l'Administració pública concedent té l'obligació de comprovar el compliment de les finalitats per a les quals es van concedir les subvencions. Així ho disposen l'article 32 de la LGS, segons el qual "L'òrgan concedent ha de comprovar la justificació adequada de la subvenció, així com la realització de l'activitat i el compliment de la finalitat que determinin la concessió o el gaudi de la subvenció", i l'article 84.1 del RLGS, que assenyala que "l'òrgan

concedent de la subvenció haurà de realitzar la comprovació de la justificació documental de la subvenció, d'acord amb el que estableixin les bases reguladores, amb la finalitat de revisar la documentació que obligatòriament ha d'aportar el beneficiari o entitat col·laboradora”.

Es tracta d'una revisió formal de l'òrgan concedent respecte a la documentació justificativa presentada pel beneficiari, sense entrar a valorar la realitat de les declaracions fetes pel beneficiari i sense fer-ne una comprovació material. En tot cas, l'òrgan concedent sempre té la potestat de demanar o fer les comprovacions addicionals que cregui convenientes per verificar el compliment de la finalitat per a la qual es va concedir la subvenció.

A banda de la revisió de la justificació per part de l'òrgan concedent, durant el procediment de concessió i justificació de les subvencions, aquestes estan subjectes a la fiscalització prèvia exercida mitjançant el règim de fiscalització i d'intervenció limitada prèvia, amb la verificació formal dels extrems bàsics i addicionals aprovats pel ple de cada corporació, o bé estan subjectes a la fiscalització prèvia plena.

A mode de resum, es pot dir que els riscos més rellevants en subvencions deriven de la possibilitat d'una justificació i/o una aplicació de la subvenció incompleta o incorrecta, que no hagi estat detectada per l'òrgan concedent o gestor. Per aquest motiu, d'acord amb l'article 3 del Reial decret 424/2017, que regula el règim jurídic del control intern de les entitats del sector públic local (RCIL), i per tal de promoure una visibilitat més elevada del control, l'òrgan interventor ha d'incloure anualment en el pla anual de control financer l'actuació de control financer de subvencions amb la finalitat de traslladar a la generalitat dels beneficiaris la percepció que la seva gestió, a banda del control de l'àrea concedent, es troba sotmesa a vigilància per part dels òrgans de control intern, i fomenta la millora de les pràctiques de gestió tant dels òrgans concedents, com de beneficiaris de les subvencions. Les comprovacions que es fan durant l'execució d'aquesta actuació complementen totes les que ha efectuat l'òrgan gestor durant la fiscalització prèvia, i tenen com a objectiu fer les següents verificacions establertes en l'article 44.2 de la LGS:

- a) L'obtenció adequada i correcta de la subvenció per part del beneficiari.
- b) El compliment, per part de beneficiaris i entitats col·laboradores, de les obligacions en la gestió i l'aplicació de la subvenció.
- c) La justificació adequada i correcta de la subvenció per part de beneficiaris i les entitats col·laboradores.
- d) La realitat i la regularitat de les operacions que, d'acord amb la justificació presentada per beneficiaris i entitats col·laboradores, han estat finançades amb la subvenció.
- e) El finançament adequat i correcte de les activitats subvencionades, en els termes que estableix l'apartat 3 de l'article 19 d'aquesta Llei.
- f) L'existència de fets, circumstàncies o situacions no declarats a l'Administració per beneficiaris i entitats col·laboradores i que puguin afectar el finançament de les activitats subvencionades, l'obtenció, la utilització, el gaudi o la justificació adequats i correctes de la subvenció, així com la realitat i la regularitat de les operacions que s'hi financen.”

Dels treballs realitzats en el control financer de subvencions s'emeta un informe que pot concloure amb la procedència de reintegrar la totalitat o una part d'alguna de les subvencions. Si s'escau, el procediment a seguir és el que disposen els articles 42 i 51 de la LGS.



Marta Mas Valentí

Tècnica de serveis econòmics amb adscripció a Intervenció - Control Financer de la Diputació de Girona