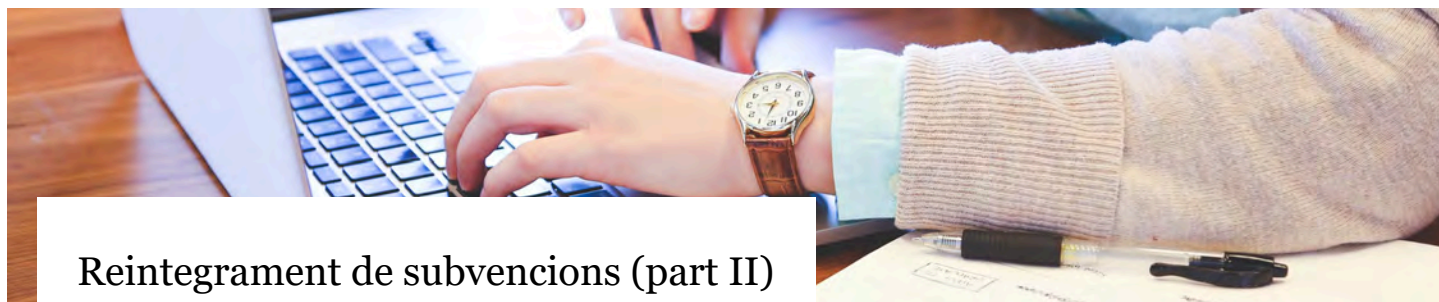


EAPC - Gestió i control de subvencions i ajuts



Reintegrament de subvencions (part II)

11-11-2021

En l'apunt anterior es van tractar els supòsits de reintegrament de subvencions establertes en l'article 36 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (en endavant, LGS), i les causes materials de reintegrament establertes en l'article 37.1: amagar els requisits, no efectuar l'activitat, no justificar les despeses, no fer la publicitat de la subvenció, etc.

A partir d'aquí hi ha una altra sèrie de supòsits detallats en l'article 37.1 que sembla que estan més relacionats amb obligacions formals, i que si es donen impedeixen el funcionament adequat de la relació subvencional i, conseqüentment, donarien lloc al reintegrament.

Causa establerta en la lletra e: “Resistència, excusa, obstrucció o negativa a les actuacions de comprovació i control financer establertes en els articles 14 i 15 d'aquesta llei, així com l'incompliment de les obligacions comptables, registrals o de conservació de documents quan se'n derivi la impossibilitat de verificar l'aplicació donada als fons percebuts, el compliment de l'objectiu, la realitat i la regularitat de les activitats subvencionades, o la concurrència de subvencions, ajudes, ingressos o recursos per a la mateixa finalitat, procedents de qualssevol administracions o ens públics o privats, nacionals, de la Unió Europea o d'organismes internacionals.”

Al marge de l'obligació d'haver de justificar la utilització adequada dels fons públics rebuts, els beneficiaris s'han de sotmetre a les actuacions de comprovació que acordi l'òrgan gestor de la subvenció i les de control financer que faci l'òrgan de control que té atribuïdes aquestes funcions. Per tant, si hi ha una resistència a aquests controls o hi ha una “no gestió documental adequada per part del beneficiari”, s'ha d'efectuar el reintegrament de la subvenció quan aquest fet no permeti verificar el compliment de l'objectiu, la realitat i la regularitat de les activitats subvencionades, o la concurrència de subvencions, ajudes, ingressos o recursos per a la mateixa finalitat.

És important assenyalar que, en les actuacions de control financer, l'article 46 estableix que es produeix automàticament aquesta causa de reintegrament quan el beneficiari nega l'accés als interventors de l'administració competent a la documentació, el lliure accés als locals de negoci o

altres establiments on es desenvolupi l'activitat subvencionada i a la informació bancària corresponent, o nega la còpia o la retenció de les factures rellevants per comprovar la utilització correcta dels fons.

En aquest sentit, l'article 56.g especifica que és motiu d'infracció lleu "la resistència, obstrucció, excusa o negativa a les actuacions de control financer". Així mateix concreta que "S'entén que existeixen aquestes circumstàncies quan el responsable de les infraccions administratives en matèria de subvencions, degudament notificat a aquest efecte, hagi fet actuacions que tendeixin a retardar, entorpir o impedir les actuacions dels funcionaris de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat o de les comunitats autònomes en l'exercici de les funcions de control financer. Entre d'altres, constitueixen resistència, obstrucció, excusa o negativa, les conductes següents:

- "1. No aportar o no facilitar l'examen de documents, informes, antecedents, llibres, registres, fitxers, justificants, assentaments de comptabilitat, programes i arxius informàtics, sistemes operatius i de control i qualsevol altra dada objecte de comprovació.
- 2. No atendre algun requeriment.
- 3. La incompareixença, excepte causa justificada, en el lloc i el temps assenyalats.
- 4. Negar o impedir indegudament l'entrada o la permanència en locals de negoci i altres establiments o llocs en què hi hagi indicis probatoris per a la justificació correcta dels fons rebuts pel beneficiari o l'entitat col·laboradora o de la realitat i la regularitat de l'activitat subvencionada.
- 5. Les coaccions al personal controlador que faci el control financer."

No obstant això, cal tenir en compte que l'article 58.c disposa que aquestes conductes constitueixen infraccions administratives molt greus quan impossibilitin la comprovació de l'aplicació dels fons percebuts en concepte de subvenció i del compliment de la finalitat d'aquesta.

Causes establertes en les lletres fi g, respectivament: "Incompliment de les obligacions imposades per l'Administració a les entitats col·laboradores i beneficiaris, així com dels compromisos assumits per aquests, amb motiu de la concessió de la subvenció, sempre que afectin la manera en què s'han d'aconseguir els objectius, s'ha de fer l'activitat, executar el projecte o adoptar el comportament que fonamenta la concessió de la subvenció o s'hi refereixin" i "Incompliment de les obligacions imposades per l'Administració a les entitats col·laboradores i beneficiaris, així com dels compromisos assumits per aquests, amb motiu de la concessió de la subvenció, diferents dels anteriors, quan se'n derivi la impossibilitat de verificar l'ocupació donada als fons percebuts, el compliment de l'objectiu, la realitat i la regularitat de les activitats subvencionades, o la concurrència de subvencions, ajudes, ingressos o recursos per a la mateixa finalitat, procedents de qualssevol administracions o ens públics o privats, nacionals, de la Unió Europea o d'organismes internacionals".

Aquestes dues causes de reintegrament es poden originar en els casos en què l'Administració estableixi en l'instrument regulador de la subvenció unes obligacions al beneficiari diferents de les establertes legalment i reglamentàriament. En aquest cas, la procedència d'un reintegrament total o un reintegrament parcial de la subvenció s'hauria de regular en les bases o en l'instrument regulador de la subvenció, en el sentit que estableix el citat article 17.3: "La norma reguladora de les bases de concessió de les subvencions ha de concretar, com a mínim, els extrems següents [...]: n) Criteris de graduació dels possibles incompliments de condicions imposades amb motiu de la concessió de les subvencions. Aquests criteris són aplicables per determinar la quantitat que

finalment hagi de percebre el beneficiari o, si s'escau, l'import a reintegrar, i hauran de respondre al principi de proporcionalitat." No obstant això, com ja es va comentar a la primera part d'aquest apunt, el redactat de l'article és insuficient, ja que no determina quina és la manera de procedir en els casos en què ni en les bases reguladores ni en la normativa reguladora de la subvenció s'hagin establert els criteris per modular el reintegrament. Com ja s'ha dit, davant l'absència d'aquests criteris, en molts casos, s'ha hagut d'acudir als tribunals per expedir l'aplicació del principi de proporcionalitat, bé per entendre que s'ha donat compliment a l'objectiu de la subvenció, bé perquè el seu compliment s'aproxima significativament al compliment total o, almenys, per acceptar un reintegrament parcial i proporcional a l'incompliment.

Causa establerta en la lletra h: "L'adopció, en virtut del que estableixen els articles 87-89 del Tractat de la Unió Europea, d'una decisió de la qual derivi una necessitat de reintegrament."

En primer lloc cal destacar que la redacció d'aquest article va ser desafortunat, atès que el Tractat de la Unió Europea només té 55 articles; en realitat s'ha d'entendre que la referència es fa al Tractat Constitutiu de la Comunitat Europea.

Deixant de banda aquesta qüestió, en aquests articles 87-89 es regula la prohibició de les ajudes d'estat. Per poder determinar si la subvenció és una ajuda d'estat o no, s'ha d'analitzar i valorar si compleix, acumulativament, les condicions de l'article 107.1 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea:

- Que sigui una mesura atorgada per l'estat o mitjançant fons estatals, sota qualsevol forma, que inclou no només subvencions sinó que també pot adoptar la forma de préstecs, avantatges fiscals, contractes, etc.
- Que atorgui un avantatge al receptor.
- Que afavoreixi determinades empreses o la producció de determinats béns.
- Que falsegi o amenaci amb falsejar la competència, i afecti els intercanvis comercials entre estats membres.

Les ajudes d'estat, com a norma general, estan prohibides. Malgrat això, cal tenir en compte les peculiaritats següents:

- Es poden establir ajudes d'estat emparades en els reglaments d'exempció per categories, que compleixin tots els requisits establerts en aquestes normes.
- Es poden establir ajudes d'estat emparades en el règim de *minimis*.
- Fora dels dos casos anteriors, hi ha la possibilitat d'establir ajudes d'estat autoritzades per la Comissió. En aquest cas, no es pot establir el règim d'ajudes fins que no hi hagi l'autorització, i és obligació de l'Estat membre notificar prèviament el règim d'ajuts. Per a aquests casos, la Comissió sol aprovar directrius que orienten sobre els requisits que ha de complir cada règim d'ajudes per obtenir l'esmentada autorització.

En conseqüència, les decisions de les quals pot derivar una necessitat de reintegrament de la subvenció poden ser: que es tracti d'una ajuda il·legal, és a dir, les concedides pels estats membre sense informar la Comissió, o que, havent-ho fet, no s'ha esperat el temps establert per entendre la compatibilitat de l'ajuda amb el mercat interior i, per tant, concedir-la, i un tercer supòsit, que és el que es vincula a les ajudes aplicades de manera abusiva.

Al marge de l'apartat 1 de l'article 37, hi ha **una altra causa de reintegrament en l'apartat 3 del mateix article, que s'ha de llegir en connexió amb l'article 19.3** sobre el finançament de l'activitat subvencionada: "Igualment, en el supòsit considerat en l'apartat 3 de l'article 19

d'aquesta Llei, és procedent el reintegrament de l'excés obtingut sobre el cost de l'activitat subvencionada, així com l'exigència de l'interès de demora corresponent.”

En aquest cas, quan l'import de la subvenció s'hagi fixat com un percentatge del cost total de l'activitat subvencionada, s'ha d'aplicar l'article 32.1 del RLGS, que estableix el següent: “Llevat que les bases reguladores estableixin una altra cosa, el pressupost de l'activitat presentat pel sol·licitant, o les seves modificacions posteriors, han de servir de referència per a la determinació final de l'import de la subvenció, que es calcula com un percentatge del cost final de l'activitat. En aquest cas, l'eventual excés de finançament públic s'ha de calcular prenent com a referència la proporció que ha d'assolir l'esmentada aportació respecte del cost total, de conformitat amb la normativa reguladora de la subvenció i les condicions de la convocatòria.”

Quan l'import de la subvenció s'ha fixat com un import cert, s'ha d'aplicar l'article 32.2 del RLGS: “Si la normativa reguladora de la subvenció ha fixat l'aportació pública com un import cert i sense referència a un percentatge o fracció del cost total, s'ha d'entendre que queda a compte del beneficiari la diferència de finançament necessari per a l'execució total de l'activitat subvencionada, i s'ha de reintegrar, en aquest cas, el finançament públic únicament per l'import que sobrepassi el cost total d'aquesta activitat.”

Així mateix, quan concorrin diverses subvencions procedents de diferents administracions públiques i que siguin compatibles, el possible excés de finançament s'ha de resoldre d'acord amb la regla inclosa en l'article 34 del RLGS: “Quan es produeixi excés de subvencions percebudes de diferents entitats públiques respecte del cost del projecte o l'activitat, i aquestes siguin compatibles entre si, el beneficiari ha de reintegrar l'excés juntament amb els interessos de demora [...]. El reintegrament de l'excés s'ha de fer a favor de les entitats concedents en proporció a les subvencions concedides per cadascuna d'aquestes.” La mateixa solució s'ha d'aplicar quan concorrin diverses subvencions compatibles però concedides per un mateix ens públic.

Finalment, l'article 31.4 de la LGS estableix com a causa de reintegrament l'incompliment de l'obligació de destinació a la finalitat concreta que va justificar la subvenció dels béns inventariables adquirits amb aquesta: "En el supòsit d'adquisició, construcció, rehabilitació i millora de béns inventariables, s'han de seguir les regles següents: [...]a) Les bases reguladores han de fixar el període durant el qual el beneficiari ha de destinar els béns a la finalitat concreta per a la qual es va concedir la subvenció, que no pot ser inferior a cinc anys en cas de béns inscriptibles en un registre públic, ni a dos anys per a la resta de béns. En el cas de béns inscriptibles en un registre públic, s'ha de fer constar en l'escriptura aquesta circumstància, així com l'import de la subvenció concedida, i aquests extrems han de ser objecte d'inscripció en el registre públic corresponent. b) L'incompliment de l'obligació de destinació esmentada en el paràgraf anterior, que s'ha de produir en tot cas amb l'alienació o el gravamen del bé, és causa de reintegrament, en els termes que estableix el capítol II del títol II d'aquesta Llei."



Marta Mas Valentí