

EAPC - Gestió i control de subvencions i ajuts



La fiscalització dels expedients de subvencions

09-09-2020

La Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (en endavant, LGS), defineix la subvenció com tota disposició de diners efectuada per organismes públics o dependents d'administracions públiques a favor de persones públiques o privades, que compleix els requisits següents:

- Que s'efectuï sense contraprestació directa de les persones beneficiàries.
- Que estigui subjecta al compliment d'un determinat objectiu, per a un projecte o activitat, a més, l'entitat beneficiària ha de complir les obligacions materials i formals que s'hagin establert.
- Que el projecte, l'acció, la conducta o la situació finançada tingui per objecte fomentar una activitat d'utilitat pública, d'interès social o de promoció d'una finalitat pública.

Atès que les subvencions impliquen lliuraments de fons públics per aplicar-los a dur a terme activitats específiques, sense contraprestació directa per part dels beneficiaris, cal establir un sistema de control que asseguri que aquestes finalitats es compleixen amb les condicions i els termes que en van determinar l'atorgament inicial.

L'activitat subvencional de les administracions públiques es desenvolupa en el marc d'una relació jurídica els subjectes dels quals són, d'una banda, l'administració concedent i, de l'altra, el receptor de la subvenció (beneficiari o entitat col·laboradora). El control a exercir s'ha d'efectuar, per tant, en dos àmbits: el de l'administració concedent (àmbit públic) i el dels beneficiaris de les subvencions o entitats col·laboradores (àmbit parapúblic)¹.

Pel que fa a l'àmbit subjectiu del controlador intern de l'activitat subvencional, sens perjudici del control a efectuar per la mateixa unitat que efectua la despesa, tant la LGS com les diferents lleis financeres aplicables a l'àmbit autonòmic i local estableixen un model anàleg de control intern a exercir per la intervenció, que són: la funció interventora, el control financer permanent i l'auditoria pública.

En aquest moment, centrarem la nostra anàlisi en el control intern de l'activitat subvencional, que ha de dur a terme la intervenció mitjançant l'exercici de la funció interventora.

La funció interventora, a diferència del control financer permanent i l'auditoria pública, té caràcter preventiu, i té per objecte garantir el compliment de les normes relatives al pressupost, els procediments de gestió de despeses i ingressos i l'aplicació dels fons públics.

La funció interventora s'exerceix en les modalitats d'intervenció formal i material:

- La **intervenció formal** implica la verificació del compliment dels requisits legals necessaris per adoptar l'acord mitjançant l'examen de tots els documents que preceptivament han de ser a l'expedient. En el cas de les despeses subvencionals són, amb caràcter general: la LGS, el seu Reglament, les bases reguladores, les convocatòries de les subvencions i, si escau, els convenis.
- En la **intervenció material** es comprova l'aplicació real i efectiva dels fons públics, per tant, amb caràcter general (si no s'ha anticipat el pagament de la subvenció) la comprovació material s'ha de fer amb anterioritat a la liquidació de l'obligació.

La normativa per exercir la funció interventora estableix dos procediments:

- La **fiscalització plena**.
- La **fiscalització prèvia i limitada de requisits bàsics**. En aquest cas, almenys s'ha de comprovar extrems fixats per l'Acord del Consell de Ministres de 30 de maig de 2008 (publicat per la Resolució de 2 de juny de 2008, de la Intervenció General de l'Administració general de l'Estat) i modificat per l'Acord del Consell de Ministres d'abril del 2010. Aquest Acord dona compliment al que disposen els articles 147 i 152 de la LGS respecte a l'exercici de la funció interventora en règim de requisits bàsics. En l'àmbit local, el Reial decret 424/2017 estableix que correspon al ple aprovar aquest règim de fiscalització.

El procediment de fiscalització és semblant en ambdós casos, i les diferències són l'objecte de fiscalització limitat en el cas de la fiscalització de requisits bàsics i els efectes suspensius dels reparaments.

La realització de la fiscalització prèvia l'ha de dur a terme l'òrgan interventor quan rebí l'expedient original complet, un cop reunits tots els justificants i emesos els informes preceptius, quan l'òrgan competent estigui en disposició de dictar l'acord.

Aspectes a comprovar en expedients de subvencions

L'apartat primer de l'Acord del Consell de Ministres estableix els extrems de comprovació general (per tant, aplicables als expedients de subvencions):

1. Extrems de comprovació general

a) L'existència de crèdit pressupostari i que el crèdit proposat sigui adequat a la naturalesa de la despesa o obligació a contraure

S'entén que el crèdit és adequat quan financí obligacions a contraure nascudes i no prescrites a càrrec de la tresoreria de l'entitat local, que doni compliment als requisits establerts en els articles 172 i 176 del text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals (en endavant, TRLRHL).

En els supòsits que els crèdits pressupostaris donin cobertura a despeses amb finançament afectat, s'ha de comprovar que els recursos que els financen són executius (s'ha d'acreditar amb la materialització efectiva de l'ingrés o l'existència de documents fefaents que n'acreditin l'efectivitat).

Quan es tracti de contraure compromisos de despeses de caràcter plurianual, s'ha de comprovar el compliment del que disposa l'article 174 del TRLRHL.

b) Que les despeses o obligacions es proposen a l'òrgan competent per aprovar el compromís de despesa o el reconeixement de l'obligació.

c) La competència de l'òrgan que dicta l'acte administratiu, quan aquest òrgan no té atribuïda la facultat per a l'aprovació, el compromís de despesa o el reconeixement de l'obligació de què es tracti.

d) Que els expedients de compromís de despesa responen a despeses autoritzades, i si s'escau, fiscalitzades favorablement, en els expedients de reconeixement d'obligacions que responen a despeses aprovades i compromeses i, si s'escau, fiscalitzats favorablement.

e) Altres extrems que, per la seva transcendència en el procés de gestió, determini el ple de la corporació.

Quan es dedueixi que s'han omès requisits o tràmits essencials o que la continuïtat en la gestió pugui causar pèrdues econòmiques, cal efectuar un examen exhaustiu de l'expedient i, si escau, a parer de l'interventor o interventora, és procedent, s'ha d'actuar, en l'àmbit local, d'acord amb el que regulen els articles 12 i següents del Reial decret 424/2017. En el supòsit que hi hagi discrepància entre els criteris dels òrgans responsables de la gestió i de control, el president o presidenta de l'entitat local pot elevar consulta a l'òrgan de control competent de l'administració que tingui atribuïda la tutela financera.

2. Extrems específics a comprovar als expedients de subvencions

Es regulen en els apartats 18, 19 i 20 de l'Acord del Consell de Ministres esmentat, que són:

- Subvencions a concedir en règim de concurrència competitiva.
- Subvencions de concessió directa.
- Resta d'expedients de subvencions i ajuts públics als quals no és aplicable la LGS.

Subvencions a concedir en règim de concurrència competitiva

a) Aprovació de la despesa

L'article 34.1 de la LGS estableix que amb caràcter previ a la convocatòria de la subvenció o, si s'escau, a la concessió directa, cal aprovar la despesa en els termes establerts en les normes pressupostàries de les administracions públiques.

Els extrems a comprovar són:

- Que hi ha les bases reguladores de la subvenció i que han estat publicades, si escau, en el *Butlletí Oficial de l'Estat*.
- Que en la convocatòria figuren els crèdits pressupostaris als quals s'imputa la subvenció i la quantia total màxima de les subvencions convocades, així com, si escau, l'establiment d'una quantia addicional màxima, en aplicació de l'article 58 del Reglament de la LGS.
- Que en la convocatòria figuren els criteris de valoració de les sol·licituds i que aquests són conformes als criteris establerts en les bases reguladores corresponents.
- Quan es tracti d'expedients d'aprovació de despesa per la quantia addicional de l'article 58 del Reglament de la LGS, un cop obtingut el finançament addicional, cal verificar, com aspecte addicional, que no se supera l'import establert en la convocatòria.

b) Compromís de la despesa

- Que hi ha l'informe de l'òrgan col·legiat corresponent sobre l'avaluació de les sol·licituds.
- Que hi ha l'informe de l'òrgan instructor en què consti que de la informació que obra en el seu poder es desprèn que els beneficiaris compleixen tots els requisits necessaris per accedir-hi.
- Que la proposta de resolució de procediment expressa el sol·licitant o la relació de sol·licitants als quals es va a concedir la subvenció i la quantia.

c) Reconeixement d'obligacions

- Per a les subvencions en les quals la normativa reguladora disposi que els beneficiaris han d'aportar garanties, se n'ha d'acreditar l'existència.
- En cas de fer pagaments a compte, s'ha d'acreditar que estan establerts en la normativa reguladora de la subvenció.
- Acreditació en la forma establerta en la normativa reguladora de la subvenció que el beneficiari es troba al corrent d'obligacions tributàries i davant de la Seguretat Social i no és deutor per resolució de procedència de reintegrament.
- Que s'acompanya la certificació a què es refereix l'article 88.3 del Reglament de LGS, expedida per l'òrgan encarregat del seguiment de la subvenció.

Subvencions de concessió directa

a) Aprovació i compromís de la despesa

- Que la concessió directa de la subvenció s'empara en alguna de les normes que, segons la normativa vigent, habiliten per utilitzar aquest procediment.
- Acreditació, en la forma establerta en la normativa reguladora de la subvenció, que el beneficiari està al corrent d'obligacions tributàries i davant de la Seguretat Social i no està sotmès a les prohibicions per obtenir dita condició, que estableixen els apartats 2 i 3 de l'article 13 de la LGS.

b) Reconeixement d'obligacions

S'han de comprovar els mateixos aspectes establerts en l'apartat relatiu al reconeixement de l'obligació de les subvencions concedides en règim de concurrència competitiva.

Per a la resta d'expedients de subvencions i ajuts públics als quals no és aplicable la LGS

Els aspectes addicionals a verificar, atenent a la naturalesa dels diferents actes, documents o expedients, són els següents:

a) Amb caràcter general: els que estableix l'apartat relatiu als expedients de subvencions i ajuts públics als quals sigui aplicable la LGS, en la mesura que aquests extrems siguin exigibles d'acord amb la seva normativa reguladora.

b) Si l'expedient s'instrumenta a través d'un conveni: a més de verificar el que estableix amb caràcter general el punt anterior, s'ha de comprovar:

- Amb caràcter previ a la subscripció, que hi ha un informe del servei jurídic.
- Modificació: que hi ha l'informe del servei jurídic sobre el text de la modificació.

Cal assenyalar que l'article 151.e de la LGS estableix com a excepció a la fiscalització prèvia de l'article 148 les subvencions amb assignació nominativa. En aquest aspecte cal tenir en compte les anàlisis realitzades en l'informe de la IGAE de 4 de maig de 2007.

Respecte del control del reconeixement de les obligacions derivades de subvencions, s'ha d'assenyalar que, a més de la competència de l'òrgan interventor en l'exercici de la fiscalització prèvia limitada, l'article 32 de la LGS atribueix a l'òrgan que concedeix la subvenció la competència per comprovar l'adequada justificació de la subvenció, així com la realització de l'activitat i el compliment de la finalitat que ha determinat la concessió o el gaudi de la subvenció. Aquestes formes de comprovació es desenvolupen en els articles 84 i 85 del Reglament de la LGS.

a) Comprovació de l'adequada justificació de la subvenció

Es tracta d'una comprovació formal documental de la subvenció, d'acord amb el mètode establert en les bases reguladores de la convocatòria (compte justificatiu, mòduls o estats comptables).

L'article 84 del Reglament de la LGS estableix dues modalitats de comprovació formal:

- **Plena:** es revisa tota la documentació que obligatòriament ha d'aportar el beneficiari o l'entitat col·laboradora.
- **Simplificada:** en els supòsits de compte justificatiu amb aportació de justificants de la despesa. En aquest supòsit, la revisió de les factures o documents de valor probatori anàlegs que formin part del compte justificatiu, han de ser objecte de comprovació en els quatre anys següents sota la base d'una mostra representativa.

Aquest control posterior sobre una mostra representativa dels justificants, en tractar-se d'un control posterior, forma part del control financer i no pròpiament de la funció interventora. A l'àmbit de l'Administració local, aquest control, pel fet de tractar-se d'una obligació legal establerta en l'article 84 del Reglament de la LGS, d'acord amb l'article 31 del Reial decret 424/2017, s'ha de incloure dins del pla anual de control financer elaborat per l'òrgan interventor.

b) Comprovació de la realització de l'activitat i compliment de la finalitat

Es tracta d'una comprovació material, i per efectuar-la l'òrgan que concedeix la subvenció ha d'elaborar anualment un pla per comprovar la realització de l'activitat i el compliment de la finalitat per part dels beneficiaris de les subvencions.

En aquest pla s'ha d'indicar si l'obligació de comprovació és de la totalitat de les subvencions o d'una mostra i, en aquest cas, la forma de selecció d'aquesta mostra. El pla també ha de contenir els principals aspectes a comprovar i el moment de dur-los a terme. Tot això sens perjudici de les competències de la intervenció en la comprovació material.

Un cop analitzats els aspectes essencials a fiscalitzar en les tres primeres fases dels expedients de subvencions (autorització, disposició i reconeixement de les obligacions), les fases següents (ordenació de pagament, intervenció formal del pagament i del pagament material) corresponen a fases de la tresoreria i no de la despesa pròpiament, les quals es regulen en els articles 21 i 23 del Reial decret 424/2017.

¹ José Pascual García, 6a ed., *El régimen jurídico de las subvenciones públicas*, Ediciones Boletín Oficial del Estado, 2016, col·l. "Estudios Jurídicos", núm. 6.



Goretti Ibarondo Cid