

EAPC - Gestió i control de subvencions i ajuts



Dels lliuraments de fons de l'Administració de la Generalitat a l'Administració local

27-07-2023

Els lliuraments de fons que fa l'Administració de la Generalitat a altres administracions, i en particular en el cas que s'analitza, als ens locals i el seu sector públic, comporten, *per se*, certes confusions en la determinació de la seva naturalesa jurídica.

A vegades costa concloure si ens trobem davant d'una col·laboració o cooperació entre administracions, si l'Administració local està duent a terme les funcions d'entitat col·laboradora o prestadora d'uns encàrrecs que se li encomanen, si és receptora d'una subvenció o si és receptora d'un lliurament de fons (transferència) en virtut d'una competència, sigui compartida, sigui transferida a l'entitat local.

La diferència entre els diferents conceptes jurídics, independentment del nom que hom els atribueixi ("el nom no fa la cosa", i ja ens ho recorda el legislador estatal), és rellevant, atès que aquesta diferència marca la normativa aplicable, i per tant el procediment, i els drets i les obligacions de les parts en la seva relació jurídica.

No m'allargaré en aquesta anàlisi atès que ja l'han estudiat de manera molt detallada, tant des del punt de vista comptable com des del punt de vista jurídic, diferents organismes tant de control intern com de control extern d'algunes administracions públiques. El que vol posar en relleu d'una manera molt didàctica aquest apunt és la importància d'analitzar els elements que defineixen les entregues dineràries que ens trobem damunt de la taula, per ser capaços de definir la naturalesa jurídica del cas concret.

Els elements bàsics que fixen la **naturalesa** de la relació jurídica són el **desplaçament patrimonial**, l'**objecte**, el **caràcter o no devolutiu**, l'**ens concedent**, l'**ens receptor** i la **finalitat**.

Adicionalment, cal centrar el focus de l'anàlisi en dos elements concrets: l'**objectiu** o la **finalitat** d'aquest lliurament de fons i el marc de **competències** en què s'efectua aquest desplaçament patrimonial. I per què són importants aquests dos elements addicionals? La qualificació jurídica de la **naturalesa subvencional** té clara que l'objecte de l'entrega dinerària entre diferents agents de les administracions públiques sense contrapartida directa per part dels beneficiaris es destina

a un objectiu, una activitat o un projecte específic. D'altra banda, la qualificació de **transferència** (art. 2.2 de la Llei general de subvencions, en endavant, LGS) en el cas de les aportacions dineràries entre **agents de la mateixa administració** (no derivades d'una convocatòria pública), es vincula tant per a les aportacions amb l'objectiu de finançar globalment l'activitat del destinatari com per a una actuació concreta. Tanmateix, en el cas de les aportacions entre **agents de diferents administracions**, el requisit del destí de finançament global de l'activitat hauria de poder estar vinculat tant a la totalitat com a un sector de l'activitat de l'administració pública receptora.

Per tant, en el cas de les aportacions entre **agents de diferents administracions**, l'objecte o la finalitat és rellevant, però les fronteres no són clares. En aquest sentit, finançar globalment l'activitat s'hauria de considerar per al conjunt de les activitats de l'administració receptora. Però també ens hem de plantejar si el concepte "conjunt d'activitats" ha de poder ser interpretat com un finançament global per a una competència concreta vinculada a una finalitat pública que s'ha de prestar a la ciutadania de manera obligatòria, atès que l'entitat receptora té les competències per executar-la. En aquest sentit, l'article 2.2 del Reglament de la LGS aclareix que el finançament global inclou tant el finançament total com parcial, amb caràcter indiferenciat, de la totalitat o d'un sector de l'activitat de l'administració pública corresponent.

Igualment, quan ens trobem davant d'un conveni de col·laboració, de cooperació, o les funcions com a entitat col·laboradora o figures anàlogues, el lliurament ja no es fa per a un finançament global sinó per a una actuació vinculada a unes competències, finalitats i funcions concretes. En tots aquests casos, cal valorar si l'aportació compleix tots els requisits definidors d'una subvenció (art. 2 de la LGS) o si, al contrari, l'activitat concreta té en compte:

- a) Finançament d'una activitat de finalitat pública en virtut d'una norma en rang legal, que cal efectuar en el marc de les competències pròpies de l'entitat receptora o compartides amb la Generalitat, i en el cas de **delegació de competències** als ens locals, garantint el finançament per exercir-les. L'exemple més clar d'aquest cas són les transferències de competències de la Generalitat a la Vall d'Aran, que han d'anar acompanyades del finançament per poder-les exercir (com així determina la Llei 16/1990, del 13 de juliol, sobre el règim especial de la Vall d'Aran).
- b) Actuació de l'entitat receptora com a **entitat col·laboradora en la prestació d'un servei** del qual no és competent i, per prestar-lo, rep un finançament específic de la Generalitat. En aquest cas, l'ens local ha d'actuar d'acord amb el que s'ha pactat amb l'òrgan concedent. El clar exemple seria la possibilitat que l'Administració local dugui a terme tasques d'entitat col·laboradora de la Generalitat (art. 12 de la LGS). En aquest cas, l'Administració local actuaria en nom i per compte de l'òrgan concedent i els fons percebuts no s'haurien d'integrar en el patrimoni de l'entitat.
- c) Acords de caràcter voluntari, estipulats en termes d'**igualtat entre les parts**, que no impliquen una contraprestació, en l'àmbit de les competències respectives i per a la **consecució de finalitats d'interès comú** (Llei 26/2010), actuació per la qual ens trobarem davant d'una col·laboració o una cooperació que s'instrumentarà a través d'un conveni. En aquest sentit, l'article 2.3 del Reglament de la LGS deixa clar que és aplicable als convenis de col·laboració en què l'administració pública beneficiària té competències d'execució de la matèria excepte que aquesta aportació vingui imposada per una llei i els casos en què ambdues administracions públiques tinguin competències compartides d'execució.
- d) Transferència per part de l'Administració de la Generalitat dels **fons rebuts d'altres administracions públiques** amb la finalitat única de distribuir-los sense potestat per modificar-ne les quanties ni els requisits, en què, per tant, l'Administració de la Generalitat actua com a mer **servei de tresoreria** (com poden ser els fons de participació dels ingressos de l'Estat).

Finalment, igual o més confusa és l'anàlisi de les **aportacions a entitats del sector públic local** on hi ha una **participació minoritària** del sector públic de la Generalitat. Per ratificar la naturalesa jurídica d'una transferència és important determinar abans si el lliurament s'engloba en un finançament global o no, fet que no és tant senzill de determinar. En molts casos l'Administració de la Generalitat fa una aportació, generalment inclosa en les partides nominatives corresponents dels pressupostos de la Generalitat a entitats minoritàries. Aquestes aportacions, malgrat que es puguin efectuar per a les despeses generals corrents o per a despeses d'inversió, i puguin ser justificades a través dels estats comptables, com així habilita la LGS, estan subjectes al compliment d'un determinat objectiu, a l'execució d'un projecte, a l'execució d'una activitat o a l'adopció d'un comportament singular, fet pel qual la mateixa LGS ja les defineix com una subvenció inclosa dins del seu àmbit d'aplicació. Cal afegir que no ens podem centrar en el fet que l'aportació es fa de manera indefinida i es justifica amb uns estats comptables, atès que aquest argument seria contrari, fins i tot, a la voluntat de la LGS, que permet justificar una subvenció a través dels estats comptables quan així ho permeti l'objecte de la subvenció pròpia.

Amb aquestes reflexions i l'anàlisi del garbuix intel·lectual que implica una "simple" transferència dinerària d'una administració a una altra, obro l'espai de polèmica i debat que implica la dificultat de categorització subtil i camaleònica de la naturalesa jurídica d'aquestes aportacions, la qual comportarà l'exigència d'uns drets i unes obligacions concrets, i l'aplicació d'una normativa o una altra.

Tanmateix, i per concloure aquest apunt, llenço a l'aire la idea que, independentment de la naturalesa i l'instrument en què vehiculem aquest lliurament de fons, no hauria d'inquietar i haurien de ser obligatoris el seguiment i el retiment de comptes d'aquests lliuraments (de la manera que correspongui), atès que, en definitiva, ens trobem davant d'uns recursos que tenen un origen i que, sigui com sigui, tenen un objectiu i una finalitat que haurien de ser avaluades tant per part de l'administració receptora com de l'administració d'origen.



Alicia Maluquer Lladoc

Interventora de la Generalitat de Catalunya