

EAPC - Gestió i control de subvencions i ajuts



Verificació i comprovació: compatibilitat entre subvencions concurrents i el reintegrament de l'excés obtingut a debat (part I)

11-10-2023

La sèrie d'apunts que iniciem aquí té com a finalitat reflectir algunes de les dificultats que els òrgans de gestió es poden trobar en la fase de verificació i comprovació derivada de la normativa i la seva aplicació.

La LGS, a l'article 14, assenjala com a obligacions del beneficiari de les subvencions, entre d'altres, “complir l'objectiu, executar el projecte, executar l'activitat o adoptar el comportament que fonamenta la concessió de les subvencions; justificar davant l'òrgan concedent o l'entitat col·laboradora, si escau, el compliment dels requisits i les condicions, així com la realització de l'activitat i el compliment de la finalitat que determinin la concessió o el gaudi de la subvenció; i sotmetre's a les actuacions de comprovació, a efectuar per l'òrgan concedent o l'entitat col·laboradora, si escau, així com qualssevol altres de comprovació i control financer que puguin dur a terme els òrgans de control competents, tant nacionals com comunitaris, i aportar-ne tota la informació que sigui requerida en l'exercici de les actuacions anteriors”. A més, l'article 30 de la LGS disposa un conjunt de mecanismes de justificació del compliment de les condicions imposades i de la consecució dels objectius previstos a l'acte de concessió de la subvenció, i explícitament s'hi estableix que “l'incompliment de l'obligació de justificació de la subvenció en els termes establerts en aquest capítol o la justificació insuficient d'aquesta comportarà el reintegrament en les condicions previstes a l'article 37 d'aquesta llei”.

D'acord amb el que s'ha exposat, l'obligació per part del beneficiari de la subvenció de la justificació del compliment de la finalitat de la subvenció pot comportar, en el supòsit d'incompliment, dues conseqüències diferents amb efectes semblants, ja que impedeixen poder percebre la subvenció: el reintegrament de les subvencions i la pèrdua del dret al cobrament total, o parcial, d'aquestes.

El reintegrament de les subvencions es configura com la potestat que tenen les administracions públiques atorgants de la subvenció d'obligar el beneficiari a tornar l'import de la subvenció, juntament amb els interessos corresponents, des del moment del pagament de la subvenció fins a la data en què s'acordi la procedència del reintegrament, en els supòsits en què concorrin les causes previstes a l'article 36 de la Llei (nul·litat o anul·labilitat de la resolució de la concessió de

la subvenció) o l'article 37, que regula una sèrie de causes taxades (article 37.1 de la LGS: “[...] també és procedent el reintegrament de les quantitats percebudes i l'exigència de l'interès de demora corresponent des del moment del pagament de la subvenció fins a la data en què s'acordi la procedència del reintegrament [...]”). Així, una vegada produït el pagament de la subvenció, com a pressupòsit de fet necessari per al reintegrament, i en relació amb l'obligació de la justificació, en cas d'acreditar-se un incompliment en la justificació del compliment de la finalitat de la subvenció, després del pagament d'aquesta, és procedent aquest reintegrament.

D'altra banda, la pèrdua del dret al cobrament total o parcial de les subvencions, establerta a l'article 34.3, paràgraf segon, de la Llei (“es produeix la pèrdua del dret al cobrament total o parcial de la subvenció en cas de manca de justificació o de concurrència d'alguna de les causes previstes a l'article 37 d'aquesta llei” -aquestes causes són les pròpies del reintegrament-), es pot deduir com una figura derivada de la comprovació de la justificació del compliment de la subvenció, prèvia al pagament; és a dir, en el procediment de comprovació que s'ha de fer abans del pagament de la subvenció, si es dona una manca de justificació, o hi concorre alguna causa de l'article 37, es perd el dret al cobrament de la subvenció.

Per tant, la manca de justificació del compliment de la subvenció, o la concurrència de les causes de l'article 37, que es manifesta abans del pagament de la subvenció, dona lloc a la pèrdua del dret de cobrament d'aquesta. No obstant això, si un cop fet el pagament s'aprecia alguna de les causes previstes als articles 36 o 37 de la LGS, és procedent el reintegrament dins del termini de prescripció a què es refereix l'article 39 de la LGS (“[...] quatre anys el dret de l'administració a reconèixer o liquidar el reintegrament [...]”).

Una altra qüestió és que la promoció dels fins d'interès general perseguits amb les subvencions comporta l'obligació de les administracions públiques de comprovar-ne el compliment; és a dir, la justificació del compliment de les condicions i dels objectius previstos per a una ajuda o subvenció, una vegada efectuada pel beneficiari, i que se'n deriva l'inici de les actuacions de comprovació de l'òrgan concedent, amb la finalitat de verificar-ho.

En conseqüència i, d'acord amb la LGS, l'òrgan gestor de la subvenció ha de fer dos tipus de comprovació: una comprovació formal de la justificació presentada pel beneficiari, i una comprovació material destinada a verificar la realització de l'activitat i el compliment de la finalitat compromesa. L'òrgan competent també ha d'acabar el procediment amb un acte administratiu en què faci constar l'adequació de la subvenció als objectius proposats o, en cas contrari, l'existència d'un incompliment parcial o total, i la necessitat d'iniciar un procediment de reintegrament de la subvenció:

- L'article 32 de la LGS disposa que “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”.
- L'article 84.1 del RGS diu que “l'òrgan concedent de la subvenció ha de dur a terme la comprovació de la justificació documental de la subvenció, d'acord amb el mètode que s'hagi establert a les bases reguladores, i amb aquesta finalitat ha de revisar la documentació que obligatòriament hagi d'aportar el beneficiari o l'entitat col·laboradora”.

L'òrgan competent desenvolupa la comprovació formal sobre la base del que declara el beneficiari, amb el propòsit de revisar que la documentació presentada sigui suficient per entendre que s'ha acomplert el seu deure i acreditar que les despeses subvencionables es

corresponen amb les activitats i els resultats descrits a la seva declaració, però sense entrar a valorar la realitat del que s'ha declarat, tasca que s'ha de fer en el si d'una comprovació material. Així, la comprovació material es materialitza en el fet que l'òrgan gestor ha d'elaborar un pla anual en què indiqui l'abast de la comprovació, ja que aquesta pot ser general i comprèn totes les subvencions concedides, o bé pot presentar un caràcter parcial, en fer-se exclusivament sobre una mostra de les subvencions concedides.

Per completar-ho, cal fer referència al procediment de gestió pressupostària diferent al procediment administratiu de concessió i comprovació de la subvenció, que el principi de legalitat pressupostària i el control està integrat en la regulació de les subvencions en el capítol V de la LGS, i que, entre els requisits de l'atorgament de les subvencions, cal fer esment de l'article 9.4.b de la LGS, que disposa l'obligació de "l'existència de crèdit adequat i suficient per atendre les obligacions de contingut econòmic que deriven de la concessió de la subvenció".

La definició mateixa de la subvenció la caracteritza com una despesa pública, és a dir, una disposició dinerària efectuada per una entitat pública i, per tant, li són aplicables amb caràcter supletori les normes de la LGS i les normes pressupostàries de les comunitats autònomes quan es tracti d'una subvenció d'aquest tipus.

La LGS disposa en la gestió pressupostària de les subvencions les fases que estableix l'article 34, "Procediment d'aprovació de la despesa i pagament", a diferència de l'article 73 de la LGO, que preveu per a qualsevol despesa pública que les fases són les d'aprovació de la despesa, compromís de la despesa, reconeixement de l'obligació, ordenació material del pagament i pagament.

L'execució pressupostària és un tràmit intern de l'organisme administratiu, aliè formalment al beneficiari de la subvenció i té el seu àmbit normatiu específic en la disciplina pressupostària a la qual estigui subjecte l'òrgan concedent. No obstant això, sí que té rellevància quant al pagament de la subvenció, consistent en la sortida material de fons públics a favor del beneficiari de la subvenció, en què la LGS estableix dos requisits;

- a) La justificació prèvia de la realització de l'activitat subvencionada (article 34 de LGS i article 88 del RGS, que disposen que "el pagament de la subvenció s'ha d'efectuar prèvia justificació, pel beneficiari, i en la part proporcional a la quantia de la subvenció justificada, de la realització de l'activitat, projecte, objectiu o adopció del comportament per al qual es va concedir, en els termes establerts a la normativa reguladora de la subvenció, llevat que en atenció a la naturalesa d'aquella aquesta normativa prevegi la possibilitat de fer pagaments anticipats, d'acord amb el que disposa l'article 34.4 de la Llei general de subvencions"), requisit que es pot exceptuar en els casos de pagaments a compte i de pagaments anticipats.
- b) Trobar-se al corrent en el compliment d'obligacions tributàries i davant de la Seguretat Social i no ser deutor per resolució de procedència de reintegrament.

D'acord amb el que s'ha exposat, es pot desprendre que l'obligació de justificació que incumbeix al beneficiari de la subvenció, igual que la tasca de comprovació o verificació que duu a terme l'Administració, no formen part del procediment de reintegrament i així es manifesta en la Sentència 1307/2021, de 3 de novembre (recurs de cassació 6655/2020, FJ 3) —i en el mateix sentit altres pronunciaments anteriors com les sentències 445/2021, de 25 de març (recurs de cassació 289/2020) i 286/2021, d'1 de març (recurs de cassació 3057/2019):

"[...] no cabe confundir las actuaciones de comprobación con el procedimiento de reintegro, siendo así que la incoación de este último es sólo una de las posibilidades que pueden resultar de las tareas de revisión de la documentación relativa a una determinada subvención. Así lo corrobora la propia sistemática de la Ley General de Subvenciones, que incluye el artículo dedicado a la comprobación de la subvención en el capítulo relativo al procedimiento de gestión y justificación de la subvención pública, en tanto que el procedimiento de reintegro se regula en Título II de la Ley."

Ara bé, aquesta distinció no pot separar completament unes actuacions de les altres, com si no existís cap relació funcional entre aquestes o, més encara, com si formessin part de procediments completament aliens entre si:

- Si durant el procediment de comprovació administrativa es desprèn la inexistència d'irregularitats en la justificació del compliment de la subvenció, previ al pagament d'aquesta, i s'observa algun vici, els efectes són la pèrdua del dret al cobrament de la subvenció.
- Si un cop finalitzada la comprovació administrativa de justificació, dictat l'acte administratiu corresponent, iniciat i finalitzat el procediment de gestió pressupostària i abonat el pagament de la subvenció, s'aprecia, posteriorment, la manca de justificació o la concurrència d'alguna causa dels articles 36 i 37, és procedent el reintegrament.



Georgina Maresma Olivella

Cap del Servei d'Administració Econòmica i Contractació del Consell Català de l'Esport