

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 II)

09-11-2023

En aquesta segona part, abordarem una qüestió de rellevància en l'àmbit de les obligacions de justificació i comprovació de les subvencions, com és la compatibilitat, o incompatibilitat, de les ajudes i subvencions amb altres subvencions, ajudes, ingressos o recursos, procedents de qualssevol administracions o ens públics o privats, nacionals, de la Unió Europea o d'organismes internacionals, percebudes pels beneficiaris.

El marc normatiu de referència és amb caràcter general la LGS i el RLGS.

D'una banda, per imperatiu legal, aquests extrems s'han de reflectir a les bases reguladores de la concessió de les subvencions, segons el que disposa l'article 17.3 lletra *m* de la LGS.

De l'altra, l'article 37.3 de la LGS disposa com a causa de reintegrament, fent remissió al que preveu l'apartat 3 de l'article 19 de la LGS, que "L'import de les subvencions en cap cas pot ser d'una quantia tal que, aïlladament o en concurrència amb altres subvencions, ajuts, ingressos o recursos, superi el cost de l'activitat subvencionada" i, per tant, correspondrà fer al reintegrament de l'excés obtingut sobre el cost de l'activitat subvencionada, així com l'exigència de l'interès de demora corresponent. Així com, a més del que disposa l'apartat 3, també és important l'apartat 2 de l'esmentat article de la LGS: "La normativa reguladora de la subvenció ha de determinar el règim de compatibilitat o incompatibilitat per a la percepció d'altres subvencions, ajuts, 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, sens perjudici del que disposa l'apartat següent (3)."

També és important el que disposen els articles 32, 33, 34 i 91.3 del RLGS, específicament pel que fa a l'excés de finançament sobre el cost de l'activitat:

"Article 32. Aportació de finançament propi a les activitats subvencionades:

1. Llevat que les bases reguladores estableixin una altra cosa, el pressupost de l'activitat presentada pel sol·licitant, o les seves modificacions posteriors, serviran de referència per a la determinació final de l'import de la subvenció, calculant-se aquest com un percentatge del cost

final de l'activitat. En aquest cas, l'eventual excés de finançament públic es calcula prenent com a referència la proporció que ha d'assolir aquesta aportació respecte del cost total, de conformitat amb la normativa reguladora de la subvenció i les condicions de la convocatòria.

2. Si la normativa reguladora de la subvenció hagués fixat l'aportació pública com un import cert i sense referència a un percentatge o fracció del cost total, s'entendrà que queda a compte del beneficiari la diferència de finançament necessari per a la total execució de l'activitat subvencionada, i en aquest cas s'ha de reintegrar el finançament públic únicament per l'import que excedeixi el cost total d'aquesta activitat.

Article 33. Comunicació de subvencions concurrents

1. Quan se sol·liciti una subvenció per a un projecte o activitat i se n'hagi concedit una altra d'anterior incompatible per a la mateixa finalitat, s'ha de fer constar aquesta circumstància a la segona sol·licitud. En aquest supòsit la resolució de concessió haurà de condicionar els seus efectes, si escau, a la presentació per part del beneficiari de la renúncia a què es refereix l'apartat següent en relació amb les subvencions prèviament obtingudes, així com, si escau, al reintegrament dels fons públics que hagi percebut.

2. Una vegada obtinguda, si escau, la nova subvenció el beneficiari ho comunicarà a l'entitat que li hagi atorgat la primera, la qual podrà modificar el seu acord de concessió, en els termes establerts a la normativa reguladora. L'acord de modificació podrà declarar la pèrdua total o parcial del dret a la subvenció concedida, i el consegüent reintegrament, si escau, en els termes establerts a la normativa reguladora.

3. És procedent exigir el reintegrament de la subvenció quan l'Administració tingui coneixement que un beneficiari ha percebut una altra o altres subvencions incompatibles amb l'atorgada sense haver efectuat la renúncia corresponent.

Article 34. Excés de finançament sobre el cost de l'activitat

Quan es produeixi excés de les subvencions percebudes de diferents entitats públiques respecte del cost del projecte o activitat, i aquelles fossin compatibles entre si, el beneficiari haurà de reintegrar l'excés juntament amb els interessos de demora, unint les cartes de pagament a la justificació corresponent. El reintegrament de l'excés es farà a favor de les entitats concedents en proporció a les subvencions concedides per cadascuna. Això no obstant, quan sigui l'Administració la que adverteixi l'excés de finançament, exigirà el reintegrament per l'import total de l'excés, fins al límit de la subvenció atorgada per aquesta.

Article 91. 3 Reintegrament per incompliment de les obligacions establertes amb motiu de la concessió de la subvenció

3. En els casos que preveu l'apartat 1 de l'article 32 d'aquest Reglament, és procedent el reintegrament proporcional si el cost efectiu final de l'activitat és inferior al pressupostat.

Així, també pot suposar l'obertura del procediment sancionador corresponent, per infracció greu, segons l'article 57 lletra a de la LGS, si el beneficiari, a més, hagués incomplert la seva obligació de comunicar a l'òrgan concedent o a l'entitat col·laboradora l'obtenció de subvencions, ajuts públics, ingressos o recursos per a la mateixa finalitat, segons el que disposa l'article 14 apartat 1 lletra d de l'esmentada LGS 'd) Comunicar a l'òrgan concedent o l'entitat col·laboradora l'obtenció

d'altres subvencions, ajuts, ingressos o recursos que financin les activitats subvencionades. Aquesta comunicació s'ha d'efectuar tan aviat com es conegui i, en tot cas, abans de la justificació de l'aplicació donada als fons percebuts'."

Una vegada contextualitzat el que disposa el marc normatiu s'analitzen diferents posicions interpretatives, respecte al que disposa l'article 19.2 de la LGS:

- Una primera posició interpretativa entén que aquest precepte inclou tots els ingressos que, per qualsevol concepte i sense distinció, rebí el beneficiari de la subvenció. Per la qual cosa, si la suma de la subvenció concedida, juntament amb els altres ingressos rebuts, excedeix el cost de l'activitat subvencionada, s'entén que, llevat que hagi prescrit el dret a reintegrament, hi hauria causa per exigir-lo.
- Una segona posició interpretativa entén aquest precepte en el sentit que s'han d'incloure tots els ingressos i els rendiments que rebí el beneficiari de la subvenció, sempre que aquests tinguin una finalitat específica, per tant, la mateixa finalitat que la subvenció que es va atorgar i les bases reguladores del qual reflecteixen el que preveu l'article 17.3.m de la LGS: "Compatibilitat o incompatibilitat amb altres subvencions, ajuts, 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." Per la qual cosa, cal tenir en compte la naturalesa i la finalitat dels altres ingressos, a efectes de l'anàlisi de la compatibilitat, o incompatibilitat, a què es refereix l'article 19 de la LGS, abans d'analitzar la procedència, o no, del reintegrament.

De la literalitat del precepte, es podria deduir que l'article 19.3 de la LGS es refereix, sense distinció, a qualssevol ingressos o rendiments que rebí el beneficiari de la subvenció. Per exemple, la Sentència de l'Audiència Nacional de 23 de gener de 2015 (RJCA 2015/192) afirma que "la dicció de l'article 19.3 és clara en referir-se a altres subvencions, ajut, ingressos o recursos, cosa que implica tots els ingressos que, per qualsevol concepte, rebí l'entitat".

Com s'ha exposat, hi ha pronunciaments jurisdiccionals que poden fer-nos dubtar de si é rellevant o no la naturalesa i la finalitat dels altres ingressos que puguin concórrer amb la subvenció segons l'article 19 de la LGS, ja que es refereix, expressament, a "percepció d'altres subvencions, ajuts, 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". No obstant això, cal fer una anàlisi sobre la finalitat específica d'aquells ingressos; i més concretament si aquesta finalitat ha de ser identificable amb la finalitat, o destinació, de la subvenció perquè es pugui entendre l'existència de concurrència entre els diferents recursos, o ingressos rebuts, pel beneficiari. Per la qual cosa, aquests ingressos han de tenir una finalitat específica per poder entendre que estan inclosos en la previsió establerta a l'article 19.3 de la LGS -finalitat o destinació que ha de ser concurrent amb la de la subvenció que hagi estat atorgada.

A més, tal com s'ha exposat, l'article 19.2 de la LGS disposa que la normativa reguladora de la subvenció haurà de determinar el règim de compatibilitat o incompatibilitat per a la percepció d'altres subvencions, ajuts, ingressos o recursos diferents que procedeixin de qualsevol administració pública, o ens públics o privats, nacionals, comunitaris o internacionals, que han de perseguir la mateixa finalitat. Per tant, es pot cloure que, en cas d'incompatibilitat no hi ha cap problema i no es plantejarà cap tipus de dubte, però en el cas de la compatibilitat d'ingressos, o rendiments, sí que es poden plantejar problemes i serà quan hagin d'operar les regles

contingudes als apartats posteriors del mateix article 19 del RGS. A més d'aquest precepte, l'article 14.1.d i l'article 33 i 34 del RGS matisen que aquestes altres subvencions, ajudes, ingressos o recursos han de perseguir, en tot cas, la mateixa finalitat que la subvenció.

D'acord amb el que s'ha exposat, l'article 19.3 del LGS s'ha d'interpretar amb connexió amb l'article 19.2 del LGS, en el sentit que les subvencions, ajudes, recursos o ingressos han de perseguir la mateixa finalitat, i que aquests altres ajuts, ingressos o recursos, concurrents amb la subvenció originària, s'han de destinar, com a fi propi d'aquestes i per raó de la concessió, a sufragar el cost de la mateixa activitat d'utilitat pública o interès social objecte d'una primera subvenció i la quantia aïlladament o en concurrència d'aquestes altres subvencions no podrà superar el cost de l'activitat subvencionada. Per tant, quan els recursos rebuts pel beneficiari hagin tingut com a finalitat la mateixa subvenció concedida, s'haurien d'incloure en l'àmbit d'aplicació de l'article 19.3 de la LGS. Ara bé, aquells recursos que un beneficiari obtingui i que no tinguin com a finalitat la destinació de la subvenció concedida, no estarien subjectes a aquest àmbit d'aplicació.

No hi ha cap prohibició des del punt de vista jurídic a percebre dos o més, ajuts o subvencions, sempre que la normativa reguladora de la subvenció les declari compatibles. No obstant això, aquesta regla s'ha de matisar, ja que, tot i que les subvencions o ajudes concurrents siguin compatibles, no hi ha cap prohibició des del punt de vista jurídic a percebre dos o més ajuts o subvencions, sempre que la normativa reguladora de la subvenció les declari compatibles. No obstant això, aquesta regla s'ha de matisar, ja que, tot i que les subvencions o ajudes concurrents siguin compatibles, si aquestes excedissin el cost de l'activitat d'utilitat pública o interès social que es pretén fomentar, la subvenció donaria lloc a un enriquiment sense justificació per part del beneficiari, cosa que es pot desprendre del que disposa l'article 34 del RLGS: "Cuando se produzca exceso de las subvenciones percibidas de distintas Entidades públicas respecto del coste del proyecto o actividad, y aquéllas fueran compatibles entre sí, el beneficiario deberá reintegrar el exceso junto con los intereses de demora, uniendo las cartas de pago a la correspondiente justificación. El reintegro del exceso se hará a favor de las Entidades concedentes en proporción a las subvenciones concedidas por cada una de ellas.. No obstante, cuando sea la Administración la que advierta el exceso de financiación, exigirá el reintegro por el importe total del exceso, hasta el límite de la subvención otorgada por ella".

No obstant això, un problema que se'n pot derivar és determinar quina administració està facultada per exigir el reintegrament de la subvenció quan s'incompleix l'article 19.3 de la LGS davant l'existència d'una concurrència de subvencions atorgades per diferents administracions, amb la necessitat de reintegrar l'excés de totes aquestes sobre el cost de l'activitat finançada.

No es disposa d'una regla que permeti fixar una prelación de subvencions en relació amb l'objecte de reintegrament d'aquestes davant l'incompliment de l'article 19.3 de la LGS, ara bé una opció podria ser el criteri cronològic segons el qual es reintegra primer la subvenció percebuda en l'últim lloc fins a l'import que no superi el cost de l'activitat subvencionada. Segons els autors Jesús del Barco Fernández Molina, Antonio Panizo García, Isabel Silva Urien i Pablo Arellano Pardo, s'hauria de fer el reintegrament des del final fins al principi, fins a arribar al cost de l'activitat subvencionada, entenent-se correctament atorgades i aplicades les subvencions concedides al principi¹⁾.

Per tancar, cal fer un apunt en relació amb una qüestió que pot plantejar problemes, que és el reintegrament dels interessos financers generats per la subvenció:

- L'article 19.3 de la LGS disposa que “L'import de les subvencions en cap cas pot ser d'una quantia tal que, aïlladament o en concurrència amb altres subvencions, ajuts, ingressos o recursos, superi el cost de l'activitat subvencionada”.
- L'article 19.5 de la LGS disposa que “Els rendiments financers que es generin pels fons lliurats als beneficiaris incrementen l'import de la subvenció concedida i s'apliquen igualment a l'activitat subvencionada, llevat que, per raons degudament motivades, es disposi el contrari a les bases reguladores de la subvenció. Aquest apartat no és aplicable en els casos en què el beneficiari sigui una administració pública”.
- L'article 37.3 de la LGS diu que “Igualment, en el cas que preveu l'apartat 3 de l'article 19 d'aquesta Llei, s'ha de fer el reintegrament de l'excés obtingut sobre el cost de l'activitat subvencionada, així com l'exigència de l'interès de demora corresponent”.

Per tant, quan la subvenció concedida més els possibles interessos financers que aquesta quantitat hagi generat superen el cost de l'activitat subvencionada, cal minorar l'import de la subvenció, reintegrant l'excés d'aquestes quantitats sobre el cost de la referida activitat, tenint en compte que aquest excés i el reintegrament han de considerar inclosos els interessos financers generats per la subvenció²⁾.

Ara bé, cal fer una reflexió respecte de l'opinió dels autors i de l'obra citada en el paràgraf anterior, ja que el fet que es pugui reintegrar l'import de la subvenció més els interessos financers generats per aquesta segons el que disposa l'article 37.3 de la LGS, pot plantejar problemes, atès que si el reintegrament de la subvenció inclou el principal i els interessos de demora i alhora s'han d'acumular els interessos financers que s'hagin generat per la subvenció, aquests interessos de demora ja no tindrien la consideració d'indemnització, atès que la restitució exacta a la Hisenda pública es produiria amb els interessos financers generats i reintegrats. Hi hauria, per tant, una excessiva càrrega per al beneficiari, que en aquest supòsit estaria obligat a una restitució per sobre del que li correspondria amb estricta justícia, fet que planteja Luís Alfonso Martínez Giner a *El reintegro de subvenciones públicas*, pàgina 216.

Per tant, si ens trobem davant de diverses subvencions o ajudes concurrents i compatibles que no excedeixin el cost de l'activitat subvencionada, la percepció de totes serà conforme a dret; ara bé, si la suma de les ajudes esmentades excedeix el cost de l'activitat subvencionada, serà procedent l'inici del reintegrament de la part corresponent a l'excés, amb les particularitats i els possibles problemes que en la fase de verificació i comprovació es poden donar.

¹⁾ Jesús del Barco Fernández Molina, Antonio Panizo García, Isabel Silva Urien, Pablo Arellano Pardo, *Comentario prácticos a la nueva Ley General de Subvenciones*, p. 332.

²⁾ Jesús del Barco Fernández Molina, Antonio Panizo García, Isabel Silva Urien, Pablo Arellano Pardo, *Comentario prácticos a la nueva Ley General de Subvenciones*, p. 375.



Georgina Maresma Olivella

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