

EAPC - Gestió i control de subvencions i ajuts



Vint anys de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (part II)

16-11-2023

Alguns aspectes innovadors de la Llei general de subvencions

La Llei general de subvencions (LGS) recull i sistematitza conceptes dispersos entre diverses normatives de tot nivell i afegeix les pràctiques administratives generalitzades per a la gestió de les subvencions. De fet representa un esforç notable del seu equip redactor, amb una sistematització adient i una bona acollida del sector majoritari de la doctrina.

En el seu moment la LGS va aportar alguns elements que comporten una certa innovació. De les diverses aportacions de la LGS que es podien considerar més destacades, el pas del temps ha permès que ens fixem en dos elements que d'una forma o d'un altra ja estaven operant, el Pla estratègic de subvencions (PES) i la Base de dades nacional de subvencions (BDNS).

El PES, com va informar el Consell d'Estat, opera com una baula amb la qual es produeix la unió entre la fase d'assignació de recursos públics i la fase d'execució de les polítiques de foment. Es tracta, en resum, d'un instrument destinat, d'una banda, a valorar el compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària i, de l'altra, a aconseguir una millor coordinació entre les diferents línies de subvencions considerades individualment.

El Consell d'Estat ja va apreciar una certa indeterminació en la regulació de les característiques i dels requisits del PES que el Reglament no va resoldre, per exemple:

- a) La periodicitat
- b) La forma
- c) L'eficàcia.

Al text final, el legislador va configurar els PES en la línia de millora de l'eficàcia, per introduir una connexió entre els objectius i els efectes que es volen aconseguir amb els costos previsibles i les seves fonts de finançament, per tal d'adequar les necessitats públiques que s'han de cobrir a través de les subvencions a les previsions de recursos públics disponibles, amb caràcter previ al seu naixement i de forma plurianual. La mateixa LGS enuncia que, com a element essencial de tancament d'aquest procés, estableix un sistema de seguiment a través del control i l'avaluació

d'objectius. El PES ha de permetre que les línies de subvencions que no assoleixin el nivell de consecució d'objectius desitjat o que resulti adequat al nivell de recursos invertits puguin ser modificades o substituïdes per altres de més eficaces i eficients o, si escau, eliminades.

La conseqüència ha estat una lenta promulgació dels PES, per descomptat, més enllà del calendari previst a la LGS i al seu Reglament. De fet la generalització dels PES a les diferents administracions no té lloc fins als exercicis 2019/2020.

La jurisprudència (sentències del Tribunal Suprem de 4 de desembre de 2012, de 26 de juny de 2012, de 28 de gener de 2013, etc.), s'ha pronunciat sobre la importància del PES, i de manera especial la Sentència de 9 de maig de 2022 aprecia que “[...] l'article 8.1 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, ha de ser interpretat en el sentit que l'aprovació d'un pla estratègic de subvencions, amb caràcter previ a l'establiment de qualsevol subvenció, constitueix un requisit essencial del procediment subvencional, de manera que l'incompliment d'aquesta obligació per part de l'Administració pública o ens públic convocant de les ajudes públiques determina la nul·litat de l'ordre de convocatòria de la subvenció”.

Dins dels principis de la LGS, inspirats en els de la Llei d'estabilitat pressupostària, destaca el de la transparència. Amb aquest objecte, les administracions han de fer públiques les subvencions que concedeixen, i alhora la llei estableix l'obligació de formar una base de dades d'àmbit estatal per oferir informació rellevant sobre totes les subvencions concedides, la Base de dades nacional de subvencions (BDNS).

L'Ordre EHA/875/2007, de 29 de març, inicialment va determinar el contingut i les especificacions tècniques de la informació a subministrar a la BDNS, regulada en el Reglament de la LGS.

Amb el Reial decret 130/2019, de 8 de març, pel qual es regula de forma àmplia i concreta la BDNS i la publicitat de les subvencions i altres ajudes públiques, es posa fil a l'agulla per implementar realment aquesta novetat que enuncitava la LGS, amb la inclusió dels PES.

Recordem que la Generalitat de Catalunya, dins del seu àmbit competencial, va crear per la Llei 5/2017 el Registre de subvencions i ajuts de Catalunya (RAISC), que té per objectiu la difusió de la informació de l'activitat subvencional de:

- L'Administració de la Generalitat i les entitats públiques en què participa de manera majoritària, directament o indirectament, i també els consorcis adscrits a aquesta administració.
- Les entitats que integren l'Administració local i les entitats públiques en què participen de manera majoritària, directament o indirectament, i també els consorcis locals.
- L'Administració pròpia d'Aran.
- Les entitats creades per llei del Parlament que no depenen de l'Administració de la Generalitat ni hi estan vinculades, quan exerceixen potestats administratives.

En aquest mateix apartat d'Espais temàtics de l'EAPC estan a disposició articles diversos i documentats sobre el RAISC, la lectura dels quals recomanem.

Evolució de la LGS

Al llarg de aquests vint anys, al text de la LGS fonamentalment s'han incorporat les modificacions que per imperatiu legal ha exigint l'entrada en vigor d'altres lleis, però sense incidir en els elements medul·lars de la norma, a títol d'exemple:

- Diverses lleis de pressupostos generals de l'Estat.

- Llei 14/2011, d'1 de juny, de la ciència, la tecnologia i la innovació.
- Llei 15/2014, de 16 de setembre, de racionalització del sector públic i altres mesures de reforma administrativa.
- Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.
- Llei orgànica 10/2022, de 6 de setembre, de garantia integral de la llibertat sexual.
- Llei 18/2022, de 28 de setembre, de creació i creixement d'empreses.
- Llei 1/2023, de 20 de febrer, de cooperació per al desenvolupament sostenible i la solidaritat global.
- Llei 30/2022, de 23 de desembre, per la qual es regulen el sistema de gestió de la política agrícola comuna i altres matèries connexes.
- Reial decret llei 5/2023, de 28 de juny.

En línies generals podem apreciar que les modificacions intrínseques de la LGS han perseguit ajustaments tècnics i, fins i tot, incorporar alguns aspectes assenyalats inicialment pel Consell d'Estat, per exemple: limitacions a l'accés a la condició de beneficiari o entitat col·laboradora de les subvencions (art. 13); substitució dels imports *ad hoc* per la seva vinculació al que fixa la Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic per al contracte menor (art. 31), etc.

De fet, si examinem els projectes de llei sotmesos al Congrés de Diputats en les set legislatures transcorregudes entre la promulgació de la LGS i la que ha acabat aquest any, no trobarem cap iniciativa dels diversos governs per sotmetre a la consideració del legislatiu una nova llei general de subvencions. Tampoc, en el mateix període (sis legislatures), el Parlament de Catalunya ha entrat a estudiar una llei catalana de subvencions i ajuts.

Sembla que els nostres legisladors, autonòmic i estatal, troben adient la LGS del 2003, a banda d'ajustaments molt concrets.

Algunes consideracions sobre la LGS

Des de diversos sectors doctrinals han sorgit propostes tant per modificar substancialment la LGS com per treballar una nova llei. Hi ha hagut fins i tot esborranys amb més o menys intensitat. Respectant totes les opinions, voldríem fer esment a les propostes que ha formalitzat l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal (AIReF), tant per la practicitat com per la claredat.

L'AIReF, com autoritat administrativa independent (AAI) amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat pública i privada, que exerceix les seves funcions amb autonomia i independència respecte de les administracions públiques i actua de manera objectiva, transparent i imparcial, s'ha pronunciat de manera reiterada en els seus informes, estudis, etc., sobre la LGS i el seu Reglament.

Cal recordar que l'AIReF té per objecte vetllar per la sostenibilitat de les finances públiques com a via per assegurar el creixement econòmic i el benestar de la societat. La seva missió és garantir el compliment efectiu per part de les administracions públiques del principi d'estabilitat pressupostària establert en l'article 135 de la Constitució, mitjançant l'avaluació contínua del cicle pressupostari, l'endeutament públic i l'anàlisi de les previsions econòmiques.

L'AIRef ha proposat reformar el marc normatiu de la LGS i del seu Reglament per consolidar i millorar l'eficiència relativa als aspectes següents:

- a) Procediments de concessió.
- b) Control financer.
- c) Reintegrament i sancions.

Les mesures concretes incidirien en:

- La definició d'indicadors observada en els PES és clarament deficitària. La majoria de vegades es limiten a indicadors d'execució pressupostària o de procediment (nombre de convocatòries, de sol·licitants, de beneficiaris, de congressos, de publicacions, etc.), però no s'inclouen indicadors que permetin mesurar la consecució d'objectius, probablement perquè tampoc no apareixen definits amb claredat sinó en termes molt imprecisos. A més, tampoc hi ha indicadors de costos de cada línia de subvenció, que permetrien reduir els costos d'implantació i d'alleugerir el procediment de concessió sense minvar l'objectivitat, la concurrència o la transparència.
- El desenvolupament del contingut i l'abast dels principis que regeixen l'establiment i la concessió de subvencions i ajudes públiques: introduir principis de sostenibilitat i responsabilitat social en els criteris de concessió de subvencions.
- La millora de la visibilitat i la rendició de comptes de subvencions de concessió directa concedides especialment a partir de determinats imports.

Són aspectes sobre els quals sembla que valdria la pena, juntament amb altres qüestions, reflexionar per adequar el marc normatiu dels ajuts i subvencions davant les necessitats actuals, però sempre després d'un període realment participatiu dels sectors socials que seran destinataris d'aquesta tècnica de foment de les activitats d'interès general i de les administracions públiques que les atorguen.



Ignasi Olivera Nàter

Formador de l'EAPC des de 1999. Llicenciat en Dret. Advocat.