

# EAPC - Gestió i control de subvencions i ajuts



## Evolució de les subvencions previstes nominativament en el pressupost 2003-2023

14-12-2023

El passat mes de novembre es van celebrar vint anys de la Llei general de subvencions (LGS), temps suficient per poder fer una anàlisi de les subvencions previstes nominativament en el pressupost des del punt de vista normatiu i l'ús que han fet i fan les administracions d'aquesta tipologia de subvenció directa. La LGS durant aquest període s'ha modificat/actualitzat 26 vegades, i el Reglament de la Llei (RGLS), 3; la darrera modificació de les dues normes es va fer el 29 de juny de 2023.

Abans de començar amb l'evolució de la LGS, cal puntualitzar que les subvencions previstes nominativament, també anomenades "subvencions nominatives", ja es recollien en l'article 2.3 del Reial decret 2225/1993, de 17 de desembre, on s'establia que "queden excloses d'aquest Reglament les concessions d'ajudes i subvencions que resultin d'una assignació nominativa continguda a les normes de rang legal, els ajuts institucionals de caràcter permanent a favor d'altres administracions públiques, i els ajuts assistencials a nacionals a l'estranger".

En primer lloc, a l'hora d'establir el marc legal pel qual es regeix la concessió de subvencions, en particular les que tenen assignació nominativa en el pressupost de despeses, s'han de tenir en compte els articles de caràcter bàsic inclosos en la LGS i en RLGS, així com la regulació específica establerta per la Generalitat de Catalunya en els aspectes que no estan regulats per la normativa estatal amb caràcter bàsic.

L'article 22.2.a de la LGS estableix que es poden atorgar de forma directa les subvencions previstes nominativament en els pressupostos, en els termes recollits en els convenis i en la normativa reguladora de les subvencions.

Inicialment, l'estat de despeses del pressupost havia de detallar per a les subvencions nominatives els tres elements següents: **l'objecte de la subvenció, el beneficiari i la dotació pressupostària.**

Així doncs, les subvencions previstes nominativament en el pressupost que no tenien en l'estat de despeses del pressupost de la Generalitat l'objecte, la dotació pressupostària i el beneficiari, no podien considerar-se subvencions previstes nominativament en el pressupost i, en conseqüència,

quedaven subjectes al procediment ordinari d'atorgament de subvencions.

Posteriorment, la normativa que regula les subvencions nominatives es va modificar amb efectes a 1 de gener de 2013 de manera que **l'objecte de les subvencions nominatives es pugui determinar en el conveni o la resolució sense haver-se d'incloure en l'estat de despeses del pressupost**, d'acord amb la disposició addicional dotzena de la Llei 17/2012, del 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per al 2013, que modifica l'apartat a de l'article 22.2 de la LGS.

Per tant, a partir del 2013 l'objecte de la subvenció es defineix en el conveni que regularà la subvenció nominativa i haurà de ser congruent amb la classificació funcional i econòmica del crèdit pressupostari corresponent.

En segon lloc, l'article 65.3 del RLGS, que no és bàsic, estableix el procediment de concessió de les subvencions nominatives. El procediment per a la concessió d'aquestes subvencions, l'inicia el centre gestor del crèdit pressupostari al qual s'imputa la subvenció, o s'inicia a instància de l'interessat, i s'acaba amb la resolució de concessió o el conveni. A més, aquest article considera que el conveni té caràcter de **base reguladora de la subvenció**.

El contingut mínim del conveni/base reguladora és el següent:

- Determinació de l'objecte de la subvenció i dels seus beneficiaris, d'acord amb l'assignació pressupostària.
- Crèdit pressupostari a què s'imputa la despesa i quantia de la subvenció, individualitzada, si és el cas clar, per a cada beneficiari si fossin diversos.
- 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.
- Terminis i modes de pagament de la subvenció, possibilitat d'efectuar pagaments anticipats i abonaments a compte, així com el règim de garanties que, si escau, han d'adoptar els beneficiaris.
- Termini i forma de justificació per part del beneficiari del compliment de la finalitat per a la qual es va concedir la subvenció i de l'aplicació dels fons percebuts.

En tercer lloc, en relació amb la publicitat de les subvencions nominatives, l'article 18.3 de la LGS disposa que "no és necessària la publicació al diari oficial de l'Administració competent la concessió de les subvencions en els supòsits següents: a) Quan les subvencions públiques tinguin assignació nominativa en els pressupostos de les administracions, els organismes i altres entitats públiques a què fa referència l'article 3.1 de la LGS".

Així doncs, en aquest article es recull allò que ja es comenta a l'exposició de motius de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, que literalment diu: "Al capítol III es regula el procediment de concessió directa, aplicable únicament en els supòsits previstos a la Llei, i caracteritzat per la no exigència del compliment dels principis de publicitat i concurrència. Quan es tracti de subvencions en què s'acrediti la dificultat de convocatòria pública o existeixin raons excepcionals d'interès públic, social, econòmic o humanitari que la desaconsellin."

Un altre aspecte a comentar és la casuística de no tenir pressupost aprovat pel Parlament i l'efecte que té en les subvencions previstes nominativament en el pressupost. Els anys 2018, 2019 i 2021, el pressupost de la Generalitat ha estat prorrogat. En aquesta situació, si no hi ha pressupost, ens

podem preguntar què succeeix amb les subvencions nominatives. Es poden concedir o no? Tenen continuïtat en el cas de pròrroga pressupostària les subvencions nominatives per a l'exercici prorrogat?

La lògica ens porta a pensar que si no hi ha pressupost aprovat pel Parlament, les subvencions assignades al pressupost tenen la vigència temporal del pressupost aprovat (principi pressupostari d'annualitat). Per tant, seguint aquest principi, fa pensar que les subvencions nominatives necessiten l'aprovació implícita del pressupost.

Finalment, l'ús que fan les administracions d'aquesta tipologia de subvenció directa queda recollida en diferents informes de fiscalització elaborats pel Tribunal de Comptes i altres òrgans de control extern: Cambra de Comptes de Navarra, Cambra de Comptes d'Andalusia i la Sindicatura de Comptes de Catalunya.

L'informe més recent de control de les subvencions nominatives, el va publicar el passat mes de setembre la Cambra de Comptes de Navarra. L'objectiu de l'informe era fiscalitzar les subvencions nominatives en els pressupostos generals de Navarra per al període 2019-2022. La principal conclusió de l'informe va ser que el Govern va incrementar el nombre de partides pressupostàries nominatives de 158 (any 2019) a 416 (any 2022), que representa un increment del 163% en nombre i del 37% en l'import d'atorgament, que passa de 30,01 MEUR a 41,17 MEUR.

De la revisió dels expedients de subvencions nominatives es posa de manifest que no queda prou acreditat que l'objecte subvencionat no es pugui dur a terme pel procediment ordinari de concessió, la concurrència competitiva, i en altres casos es va detectar que el mateix objecte es troba subvencionat en una altra línia de subvenció concedida per procediment de concurrència competitiva. Una altra incidència detectada i comuna en les administracions públiques concedents és la utilització d'abreviacions, paraules tallades i acrònims en la partida pressupostària. Aquest fet dificulta la identificació del beneficiari de la subvenció.

Com a conclusió, les administracions han de considerar prioritari establir el procediment de concurrència competitiva (art. 22 bàsic de la LGS), i per tant caldria disminuir l'ús (pel que fa al nombre d'expedients tramitats i al volum econòmic) del procediment de concessió directa i, en concret, de les subvencions nominatives.



**Óscar Segura San Juan**

Auditor de la Sindicatura de Comptes