

EAPC - Gestió i control de subvencions i ajuts



L'adjudicació directa de subvencions a l'Administració local. Procediment excepcional?

13-09-2024

La Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (LGS), en l'article 22.1 determina que el procediment ordinari de concessió de subvencions és el del règim de concurrència competitiva, o sigui a través del procediment mitjançant el qual la concessió de les subvencions es fa comparant les sol·licituds presentades a fi d'establir-ne la prelación d'acord amb els criteris de valoració prèviament fixats a les bases reguladores i a la convocatòria, i s'adjudiquen, dins del límit del crèdit pressupostari fixat a la convocatòria, a les sol·licituds que hagin obtingut una valoració més alta. S'anomena "concurrència competitiva".

No obstant això, l'apartat 2 del mateix article permet un altre procediment d'atorgament de subvencions, la concessió directa, i en tipifica tres supòsits:

- a) Les subvencions establertes nominativament en els pressupostos generals de l'Estat, de les comunitats autònomes o de les entitats locals.
- b) Les subvencions l'atorgament o la quantia de les quals estigui imposat per l'Administració mitjançant una norma de rang legal.
- c) Amb caràcter excepcional, les altres subvencions en les quals s'acreditin raons d'interès públic, social, econòmic o humanitari, o altres de degudament justificades que dificultin la convocatòria pública.

Observem, doncs, que l'únic que diferencia les subvencions de concurrència competitiva de les subvencions directes és el procediment de concessió, i la resta d'aspectes tenen la mateixa aplicació (justificació, control financer, règim sancionador, etc.).

Els trets bàsics que caracteritzen les subvencions de concessió directa són:

- a) El compliment dels principis de publicitat, lliure concurrència, igualtat i no-discriminació que preval en tota actuació pública no és tan evident i clar com en les subvencions de concurrència competitiva.
- b) El caràcter extraordinari del procediment de concessió directa i només en els supòsits taxats legalment.
- c) No hi ha rivalitat, competència entre els sol·licitants, sempre que tots constin de manera nominativa al pressupost municipal.

- d) Els imports que consten al pressupost com a subvencions nominatives no han d'estar justificats necessàriament ni tenir relació entre els diferents beneficiaris. Això podria esmenar-se si l'ens local fes una anàlisi prèvia d'acord amb determinats criteris per repartir els imports a atorgar de manera nominativa al pressupost.
- e) El caràcter bàsic de la norma reguladora del procediment de concessió directa de subvencions. L'article 22 de la LGS té caràcter bàsic i, per tant, en el desenvolupament normatiu que poden fer els parlaments autonòmics no es pot alterar la tipificació que fa aquesta llei, com ha establert la STC 130/2013, de 4 de juny de 2013. Recordem que en el cas de Catalunya no s'ha desenvolupat aquest marc normatiu i en conseqüència la LGS és d'aplicació directa.

El procediment de concessió directa més utilitzat per les administracions locals és preveure-les nominativament al seu pressupost, o sigui incloent en el seu estat de despeses les corresponents dotacions pressupostàries i els beneficiaris.

Tot i que l'article 22.2.a disposa que l'objecte d'aquestes subvencions ha de quedar determinat expressament en el corresponent conveni de col·laboració o resolució de concessió, en ser aquest un element essencial sobre el qual pivota l'activitat de foment, convindria que fos el mateix ple en l'acord del pressupost el que el defineixi. Per tant, és recomanable que dins de les bases d'execució del pressupost de l'ens local se'n detalli, a banda de l'import de la subvenció i del beneficiari, l'objecte.

Un altre aspecte important és la resolució de la concessió. L'article 28 de la LGS disposa que aquesta es pot atorgar simplement per resolució o a través de conveni, que és l'instrument habitual per canalitzar les subvencions establertes nominativament al pressupost i on s'estableixen les condicions i els compromisos que comporta sempre l'atorgament de subvencions.

L'article 65 del Reial decret 887/2006, de 21 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (RLGS), regula el procediment de concessió de les subvencions establertes nominativament en els pressupostos, que es pot iniciar d'ofici o a instància de l'interessat i finalitza amb la resolució de la concessió o l'aprovació del conveni. En qualsevol cas, l'acte de concessió o el conveni tenen caràcter de bases reguladores de la concessió als efectes del que disposa la Llei general de subvencions. La resolució o, si s'escau, el conveni, ha d'incloure els aspectes següents:

- a) Determinació de l'objecte de la subvenció i dels seus beneficiaris, d'acord amb l'assignació pressupostària.
- b) Crèdit pressupostari al qual s'imputa la despesa i la quantia de la subvenció.
- c) Compatibilitat o incompatibilitat amb altres subvencions, ajudes, ingressos o recursos per a la mateixa finalitat, procedents de qualsevol administració o ens públics o privats.
- d) Terminis i formes de pagament de la subvenció, possibilitat d'efectuar pagaments anticipats i abonaments a compte, així com el règim de garanties que, si s'escau, han d'aportar els beneficiaris.
- e) Termini i forma de justificació per part del beneficiari del compliment de la finalitat per a la qual es concedeix la subvenció i de l'aplicació dels fons percebuts.

Aquests elements són indispensables per a la gestió de la subvenció que suposa el desenvolupament de l'acció de foment de les corporacions locals.

Veiem, doncs, que la norma ens permet tant l'atorgament de la subvenció nominativa al pressupost a través d'una resolució que contingui tots els elements aquí detallats, o que aquests constin en un conveni regulador de la subvenció. El que és molt clar és que hi ha d'haver un

procediment de concessió i una tramitació administrativa, el resultat de la qual serà la resolució. El fet que el pressupost contingui un crèdit a favor d'un beneficiari és un requisit necessari per a l'atorgament de la subvenció, però no és suficient, atès que sense resolució no naixerà el dret del beneficiari a obtenir la subvenció, i l'obligació correlativa del compliment de l'objecte de la subvenció i altres aspectes que comporti la seva obtenció.

D'altra banda, en relació amb el tipus de beneficiaris que té l'Administració local, especialment els ajuntaments, que són majoritàriament entitats sense finalitat de lucre, és del tot recomanable la utilització de la figura del conveni, que, a banda de contenir els requisits ja indicats, pot incloure altres elements que regulin aspectes de la relació entre l'ajuntament i l'entitat, com poden ser la utilització d'espais municipals, la coordinació amb el departament corresponent de l'ajuntament, la publicació de les seves activitats als butlletins informatius i les xarxes municipals, etc. Tota aquesta amalgama de compromisos bilaterals es concreten en un document que és signat per ambdues parts, l'ajuntament, a través de l'alcalde o regidor delegat, i el representant de l'entitat beneficiària, generalment el president.

Les subvencions nominatives al pressupost consten al seu estat de despeses. En cas que a 1 de gener no hagi pogut entrar en vigor el pressupost de l'exercici, s'inicia de manera automàtica la pròrroga pressupostària (art. 169.6 del RDL 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals). Ni la LGS ni el RLGS consideren la possibilitat que les subvencions nominatives al pressupost siguin prorrogables. Aquestes subvencions estan incloses en un pressupost concret i sabem que la pròrroga no afecta els crèdits aprovats per a un exercici en concret. Així, podem arribar a la conclusió que les subvencions nominatives no són prorrogables, i per tant els seus crèdits no formaran part de la pròrroga automàtica del pressupost.

La durada dels convenis que incloguin l'atorgament de subvencions nominatives no pot ser superior a l'un any, o sigui, no hi poden haver convenis pluriennals que incloguin subvencions nominatives que caldria incloure en un pressupost futur; en conseqüència, no existeixen i no contenen el requisit bàsic per a la concessió directa, que és l'existència nominativa al pressupost.

D'igual manera ens podem plantejar la possibilitat d'emprar la tramitació anticipada de subvencions de concessió directa a través de subvencions nominatives al pressupost. La tramitació anticipada de subvencions és el mecanisme per permetre avançar en el procediment d'atorgament sense l'existència de crèdit de manera condicionada i fins a l'aprovació del crèdit adequat i suficient. En el cas de les subvencions nominatives, en ser un procediment de concessió directa per l'existència mateixa de crèdit en forma de subvenció nominativa, el fet de no existir aquest crèdit impossibilita la utilització de la tramitació anticipada en aquest tipus de subvencions.

Tot i que la LGS configura el procediment de concurrència competitiva com a ordinari per a la concessió de subvencions i excepcionalment la concessió directa, la realitat és que els pressupostos de les corporacions locals contenen un nombre més que significatiu de subvencions nominatives, i són molt escassos els procediments d'atorgament per concurrència competitiva. En la motivació d'aquest fet hi pot tenir molt a veure la tramitació llarga i feixuga del procediment de concurrència competitiva, en comparació amb el de la concessió directa. Sent

així, caldria assegurar que els fons públics destinats de manera nominativa i sense cap criteri comparatiu aparent entre beneficiaris no afectés el compliment dels principis d'objectivitat, igualtat, no-discriminació i publicitat que s'han de respectar sempre en la gestió de fons públics.

Aquest aspecte es podria reforçar a través de la fixació de criteris a les bases generals de subvencions de l'ens local per determinar els beneficiaris i els imports a atorgar via subvenció nominativa, que permetés fer un treball previ a la pressupostació de les subvencions nominatives que en justifiqués els mateixos beneficiaris així com els imports que hi consten, i no limitar-se a incloure exercici rere exercici els mateixos beneficiaris i pels mateixos imports.



Anna Puig Puigcorbé

Interventora de l'Ajuntament de Banyoles