

## RESOLUCIÓ DE LA SINDICATURA DE GREUGES

### ACTUACIÓ D'OFICI RELATIVA AL DRET A UNA BONA ADMINISTRACIÓ (SUBVENCIONS)

#### ANTECEDENTS

##### Descripció dels fets objecte de la queixa

El dia 12 de juny de 2023, aquesta Sindicatura va decidir iniciar una actuació d'ofici en relació amb la tramitació de subvencions.

- Diverses entitats i associacions de petit format manifestaven la percepció d'un empitjorament progressiu en la tramitació de subvencions de la convocatòria general de projectes, activitats, i serveis de districte i ciutat, que es convoquen anualment a principis d'any<sup>1</sup>.
- Principalment es referien a retards en el pagament dels imports assignats i a una càrrega administrativa excessiva, entre altres qüestions.
- La càrrega administrativa és tan feixuga que, o no se'n surten, o han de contractar algú altre que la faci, i per tant, es perd finançament que hauria d'anar directament a les activitats subvencionades.
- La demora en el pagament els ocasiona problemes de liquiditat molt seriosos, que sovint fan que hagin de recórrer a pòlisses de crèdit o préstecs per poder finançar les activitats. En algun cas, també ha motivat que es qüestionin la seva missió, i cessin la seva activitat.

#### Actuacions fetes

Per tal d'estudiar les dificultats mostrades per algunes entitats de petit format, el dia 14 de juny de 2023 es va sol·licitar informació a l'**Oficina Central de Subvencions**.

<sup>1</sup> <https://ajuntament.barcelona.cat/ca/informacio-administrativa/subvencions>

## **Resposta dels òrgans afectats**

El dia 6 de juliol de 2023, aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. L'escrit exposa els aspectes consultats en relació amb la tramitació de les subvencions, que han estat objecte de supervisió.

## **CONSIDERACIONS**

### **1. Una breu aproximació a les subvencions**

Una part important de l'activitat financera del sector públic es canalitza a través de subvencions, amb l'objecte de donar respostes a demandes socials i econòmiques de persones i entitats públiques o privades, mitjançant un suport financer. Es tracta d'una tècnica de foment de determinats comportaments considerats d'interès general i, per tant, es pot considerar un procediment de col·laboració entre l'Administració pública i determinades persones públiques o privades, a través d'una aportació econòmica destinada a la gestió d'activitats d'interès públic.

El marc jurídic de les subvencions està constituït per la llei bàsica estatal en aquesta matèria, la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (LGS), desenvolupada pel Reial decret 887/2006, de 21 de juliol, del reglament de subvencions (RS).

Catalunya no disposa d'una normativa especial pròpia en aquesta matèria aplicable a l'àmbit autonòmic. No obstant això, l'activitat de foment i promoció d'activitats socials i econòmiques dels ens locals sí que es troba regulada als articles 239 i següents del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMC), i al títol III del Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals (ROAS).

Per la seva banda, el 17 de desembre de 2010, l'Ajuntament va aprovar la normativa general reguladora de les subvencions municipals (NGRS), que té com a objecte definir el conjunt de condicions i el procediment que cal seguir per a la sol·licitud, la concessió, la justificació i el cobrament de subvencions que atorga l'Ajuntament de Barcelona.

El ROAS defineix les subvencions com una disposició gratuïta de fons públics que els ens locals o els seus organismes autònoms atorguen a persones o entitats públiques o privades per fomentar una activitat d'utilitat o interès social o per promoure la consecució d'un fi públic.

Els trets característics de la subvenció són els següents:

- És un lliurament sense contraprestació directa de les persones beneficiàries.
- És en forma de diners, i no qualsevol altre tipus d'avantatge.
- És voluntària i eventual, és a dir, la disposició és lliure i no genera dret a reiteració.
- Està subjecta al compliment d'unes finalitats i objectius determinats.
- Cal acceptar-la lliurement, però amb subjecció a les condicions fixades.
- És finalista, és a dir, ha de tenir per objecte el foment d'una activitat d'utilitat pública o interès social o de promoció d'una finalitat pública.
- No pot respondre a criteris de mera liberalitat, sota sanció de nul·litat de ple dret.

Cal tenir present que les subvencions suposen una despesa important del pressupost públic i, per la seva condició de cabdals públics, són objecte d'un seguit de garanties que inclouen un seguiment i control de l'execució de la despesa pública. Per això la normativa imposa l'obligació a la persona beneficiària de justificar la realització de l'activitat subvencionada, el compliment de la finalitat perseguida, i l'aplicació dels fons rebuts. La **justificació** constitueix la base sobre la qual es desenvoluparà el control financer que verifica si la documentació aportada es correspon a la realitat, tant pel que fa a les actuacions fetes com respecte als costos d'aquestes.

Ara bé, aquesta intervenció i control financer suposa sovint una **càrrega administrativa excessiva** per a les entitats i persones beneficiàries, que resten condicionades al compliment de requeriments de procediments, i es veuen obligades a esmerçar temps i esforços burocràtics.

Precisament, aquestes càrregues són objecte de queixa de les entitats, especialment les de petit format, ja que suposa una pressió important sobre la seva gestió.

## **2. El retard dels pagaments de la subvenció**

La queixa principal de les entitats és la relativa al retard en el pagament de les subvencions, que sovint es produeix les darreres setmanes de l'any.

Davant aquest retard, les entitats han hagut d'afrontar amb recursos propis pràcticament la totalitat de les despeses per executar els projectes subvencionats i, en alguns casos s'han vist obligades a optar per pòlisses de crèdit o préstecs, i n'han assumit el cost corresponent.

Sobre aquesta qüestió, el consistori atribueix el retard en el pagament de la convocatòria del 2022 a una situació puntual de la qual assenyala tres aspectes:

- **El retorn a la normalitat procedimental després del període de la covid-19:**  
L'adopció de mesures extraordinàries en matèria de subvencions adoptades en període de covid, ha tingut, entre altres conseqüències, la revisió tècnica de les justificacions de les subvencions atorgades els anys 2020 i 2021. Aquesta tasca es va concentrar en els darrers mesos de l'any 2022 i el primer trimestre del 2023. També, durant els anys 2020 i 2021, per tal de pal·liar els efectes de la pandèmia de la covid, es van tramitar un nombre de subvencions superior al d'anys precedents, per la qual cosa el volum de justificacions per revisar va ser superior.
- **Noves bases reguladores de la convocatòria** Aquest canvi tenia com a objectiu, entre altres, donar resposta als requeriments dels òrgans de control sobre el compliment de certs aspectes de la normativa de subvencions. Aquest és el cas de les reformulacions, que es van haver de presentar després de la resolució provisional de la convocatòria 2022 i, en conseqüència, fer la valoració tècnica corresponent, coincidint parcialment amb la revisió de les justificacions de les subvencions atorgades l'any anterior.
- **Incidència en la integració dels serveis de la Tresoreria General de la Seguretat Social (TGSS) de la Via Oberta del Consorci d'Administració Oberta de Catalunya (CAOC):** Un dels requisits legals per procedir a la tramitació de l'ordre de pagament d'una subvenció atorgada és la no existència de deutes amb l'Agència Tributària, la TGSS i amb la Hisenda Municipal, ni tenir reintegraments pendents. En aquest sentit, les aplicacions informàtiques municipals de gestió de subvencions disposen d'una integració amb aquestes administracions a través del CAOC, que permet la consulta a compte d'un tercer dels seus estats de pagament.

Doncs bé, entre el 28 de setembre i el 27 d'octubre, es va produir una incidència en la integració dels serveis de la TGSS amb CAOC, aliè a l'Ajuntament i de caràcter general per a totes les administracions de Catalunya. Durant aquest període, cap gestor va poder consultar la situació de cap beneficiari d'una subvenció davant la TGSS. Precisament, aquest període coincidia amb el moment en què la majoria dels certificats de la TGSS comprovats a la revisió administrativa de l'atorgament durant el mes d'abril ja havien caducat. Convé recordar que la caducitat es produeix al cap de sis mesos. Aquest fet va impedir poder tramitar ordres de pagament de subvencions atorgades.

En l'exercici 2023, per tal de minimitzar els efectes sobre els pagaments, després de la publicació de la resolució provisional de les subvencions per atorgar, l'Oficina Central de Subvencions va comunicar als òrgans gestors la relació de justificacions pendents de revisió, de manera que aquests poguessin avançar en les gestions conduents al tancament de les justificacions.

Per tant, hem d'entendre que aquestes tres incidències van formar part d'una situació concreta de l'any 2022, que no necessàriament s'ha de repetir en exercicis posteriors.

Més enllà d'aquestes circumstàncies, i en una situació de normalitat, la LGS i les bases reguladores de la concessió de subvencions preveuen la possibilitat d'optar pel cobrament en règim de **bestreta**. És a dir, una subvenció atorgada per fer un projecte i poder disposar de l'import abans d'executar el projecte i justificar-ho (art. 17.3.k). Aquesta possibilitat també ve recollida a la NGRS de l'Ajuntament de Barcelona.

Tot i això, aquesta fórmula no és suficientment efectiva en el cas que les activitats subvencionades es duguin a terme durant el període de tramitació de les subvencions. Segons manifesten les entitats, la data de pagament acostuma a ser molt pròxima a finals d'any, la qual cosa suposa que han d'avançar pràcticament la totalitat del cost dels programes amb recursos propis.

### **3. Àrees de millora en el procés de tramitació**

Des de l'Oficina Central de Subvencions s'estan duent a terme diversos plans de millora i projectes, que es van iniciar entre els anys 2021 i 2023. En concret:

- Projecte "**Comunicació clara**", amb l'objectiu de detectar àrees de millora a la convocatòria general de subvencions a partir del 2025, i fer propostes per aconseguir-ho, amb l'objectiu de fer-la més senzilla, més clara i més accessible per als sol·licitants. Es planteja el projecte des d'un doble vessant intern (amb la participació d'òrgans gestors municipals) i extern (amb la participació d'entitats).

El projecte es va iniciar el 2022, i està previst que acabi el primer trimestre del 2024.

- **Nova aplicació** per tramitar convocatòries de subvencions, i altres subvencions, amb l'objectiu, entre altres, de simplificar els processos, que permeti una reducció de terminis en la tramitació que beneficiï els sol·licitants de les subvencions. *Està previst acabar la nova aplicació de subvencions el juliol del 2024.*

La Sindicatura de Greuges valora favorablement aquest procés de debat obert i de revisió, en què participa personal tècnic municipal i d'entitats, a fi de dur a terme un diagnòstic i conèixer de primera mà els principals esculls i necessitats de les entitats amb relació als tràmits que han de fer per a la tramitació de la subvenció i el desenvolupament de l'activitat. **Cal que posteriorment s'analitzi la viabilitat de les aportacions i propostes, i es transformin en millores concretes** incorporades en els procediments de tramitació, en pro d'una simplificació més gran i convergència.

#### **4. Control municipal de l'activitat subvencionada**

Primer de tot, hem d'assenyalar que, d'acord amb el que disposa la LGS, les entitats o organitzacions subvencionades estan obligades a justificar la realització efectiva de l'activitat subvencionada, el compliment de les condicions imposades i la consecució dels objectius previstos en l'acte de concessió de la subvenció, així com l'aplicació correcta dels fons rebuts.

Cal tenir en compte que l'incompliment de l'obligació de justificació de la subvenció o la justificació insuficient comportarà el reintegrament de les quantitats percebudes en concepte de subvenció, tal com disposa la LGS (art. 37), entre altres supòsits.

Dit això, les entitats i associacions es refereixen a les dificultats següents:

- Esmena de documentació per qüestions formals que no causen confusió, com ara posar el codi de subvenció en tots els fulls, o errors tipogràfics d'una dada que ja consta correctament en una altra secció.
- Aclariments de justificacions de convocatòries anteriors que ja es donaven per tancades.
- Documentació relativa a la gestió de personal, pagament de nòmines, quotes de la seguretat social, tenint en compte que són dades que es verifiquen mitjançant consulta interadministrativa, que no existeixen deutes pendents amb la TGSS ni amb l'Agència Tributària.
- No admissió com a import per justificar les nòmines de personal directiu de les entitats, en el cas d'entitats petites.

Quant a les justificacions de convocatòries anteriors, s'ha de tenir present que la majoria de subvencions atorgades tenen una forma de **justificació simplificada** del compte justificatiu, que s'aplica a subvencions d'import inferior a 30.000 euros, d'acord amb les bases de la convocatòria. A partir de 30.000 euros de subvenció, o si el projecte és de més de 50.000 euros (150.000 euros en la convocatòria del 2024), es requereix informe d'auditoria.

La justificació simplificada és la més senzilla que preveu la normativa. Aquesta justificació es revisa en dues fases:

- a) Primera fase de revisió de memòria d'actuació i memòria econòmica, que es fa en els mesos següents a la presentació de la justificació.
- b) Segona fase de revisió formal dels documents probatoris i factures indicades en la memòria econòmica, que es fa en els quatre anys posteriors a la presentació de la justificació.

En aquesta segona fase es pot sol·licitar documentació complementària de justificacions que tenien tancada la primera fase, i en aquesta fase és on es fa la comprovació que les persones que han participat en el projecte han estat inscrites correctament a la TGSS, que no es pot verificar amb el certificat.

Això, sens dubte, i tal com es disposa a les bases reguladores de la convocatòria de subvencions per a la realització de projectes, activitats i serveis de districte i de ciutat, obliga les entitats a conservar els documents justificatius de l'aplicació dels fons rebuts durant el temps que puguin ser objecte d'actuacions de comprovació i control.

Pel que fa a l'acreditació del compliment d'obligacions tributàries i amb la Seguretat Social (art. 24 RS) es preveu la simplificació de l'acreditació, a través de la presentació de declaració responsable que substituirà la presentació de les certificacions previstes als apartats 2 i 3 de l'art. 22 RS, en determinats casos. Entre ells, en les subvencions en què la quantia per atorgar a cada beneficiari no superi en la convocatòria l'import de 3.000 euros, i les destinades a finançar projectes o programes d'acció social i cooperació internacional que es concedeixin a entitats sense ànim de lucre, així com a federacions, confederacions o agrupacions d'aquestes.

Una altra qüestió que plantegen les entitats és la manca d'acceptació com a justificació econòmica de la retribució de les persones directives de les entitats. D'acord amb el que disposa la LGS, es consideren despeses subvencionables les que de manera indubtable responguin a la naturalesa de l'activitat subvencionada, resultin estrictament necessàries, i es facin en el termini establert per les diverses bases reguladores de les subvencions (art. 31.1). De la mateixa manera es pronuncia el RGS i la NGRS.

En el cas d'entitats de petit format, cal entendre que, per la seva pròpia naturalesa, de vegades les persones directives formen part del personal de l'entitat i desenvolupen tasques relacionades directament amb l'execució del programa. En qualsevol cas, caldria valorar si aquesta particularitat de les petites entitats justificaria aquestes retribucions com a despesa subvencionable.

També és objecte de queixa el fet que la feina que fan **persones voluntàries** no es pugui tenir en compte per al càlcul dels costos de projecte. Certament, en el teixit associatiu la participació de voluntariat és molt elevada, i si no fos pel voluntariat, aquestes tasques les hauria d'haver prestat, a canvi d'un preu, una persona física o jurídica, la factura de la qual sí que hauria pogut formar part del cost del projecte.

Aquesta Sindicatura vol destacar la feina que fa el voluntariat, per la seva valuosa aportació al conjunt de la societat. El **voluntariat social** col·labora dins les entitats perquè elles coneixen les causes, són expertes en cohesió social i poden garantir un treball per a la transformació ciutadana.

## **5. Viabilitat de sistemes alternatius de justificació**

Les entitats mostren disconformitat amb el sistema de justificació, especialment en projectes de petita envergadura econòmica. Respecte d'això, es referien a la possibilitat d'establir sistemes de justificació aleatoris o per mostreig.

En la convocatòria general, la majoria de subvencions han de justificar-se amb el compte justificatiu simplificat, d'acord amb el que s'ha exposat a l'apartat 3. El mostreig només es podria aplicar a la segona fase de revisió de documents probatoris.

La Sindicatura de Greuges considera oportú que es consideri l'opció d'instaurar aquest sistema de mostreig en la segona fase de revisió, a fi de facilitar la tramitació a les entitats de petit format.

## **6. Comunicació de la finalització del control municipal**

Actualment no està definit un procediment administratiu en què es comuniqui als beneficiaris de subvencions el tancament de les justificacions, però amb el nou sistema informàtic de tramitació de subvencions està previst que els beneficiaris d'una subvenció puguin consultar, a través del portal de tràmits, l'estat de tramitació de qualsevol expedient de subvenció en què siguin sol·licitants, i entre aquests es troba la justificació de les subvencions atorgades. Entenem que la implementació d'aquesta mesura donarà compliment a allò disposat per la Llei 39/2015, pel que fa als drets de les persones interessades en un procediment administratiu.

Entenem que la mesura en qüestió s'aplicarà a partir de la convocatòria de subvencions per a l'any 2024. Mentrestant, recordem que la segona fase de revisió de la justificació es fa durant els quatre anys següents a la presentació de la documentació per part de les entitats. Aquesta qüestió pot generar certa inseguretat jurídica a les entitats en el sentit de desconèixer si l'Ajuntament ha validat la justificació de l'import subvencionat, després d'aportar la documentació requerida per fer-ho.

## **7. Suport a les entitats per a la gestió de subvencions**

Convé assenyalar que, d'acord amb la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques, les entitats sense personalitat jurídica, les persones jurídiques, i les que exerceixin una activitat professional, estan obligades a relacionar-se amb l'Administració a través de mitjans electrònics (art. 14.2).

Per tant, les entitats han d'emplenar i presentar la sol·licitud de subvenció a través de la seu electrònica de l'Ajuntament, seguint les instruccions indicades al portal de tràmits. Això inclou les petites entitats que no disposen d'un domini ampli en l'àmbit



tecnològic i, per aquest motiu és fonamental que l'Ajuntament els presti un suport i un acompanyament més intensiu.

Pel que fa a la preocupació de les entitats amb relació a la **disponibilitat de suport davant possibles problemes tècnics amb el registre electrònic** durant la presentació de la sol·licitud, especialment si el període de presentació acaba en un dia inhàbil, convé remarcar que, segons l'informe de l'Oficina Central de Subvencions, el període de sol·licituds es calcula per tal que acabi sempre en dijous, i els tres darrers dies hi ha un suport al portal de tràmits, que és el canal a través del qual es fa el registre electrònic de les sol·licituds, per tal d'atendre problemes tècnics amb el tràmit electrònic.

També, des de l'**Espai Torre Jussana**<sup>2</sup> es fa un treball de suport a les associacions per a la gestió de subvencions. Al seu web hi ha la secció *Especial#SubvencionsBCN* amb diversos recursos (com ara models, guies, exemples numèrics, preguntes freqüents, vídeos) i informació de suport sobre els diversos tràmits que cal fer en cada moment en el procés de sol·licitud, reformulació, modificació i justificació.

També informa sobre les sessions informatives que hi ha programades per part dels diversos òrgans gestors sobre la convocatòria anual (presencials i en línia) en cada fase del procés, en què les entitats han de presentar documentació. Aquestes sessions també es queden gravades i estan disponibles al web de l'Espai Torre Jussana per a consultes posteriors.

Aquestes **sessions informatives s'imparteixen a les entitats i associacions**, a fi de facilitar la presentació de sol·licituds i la tramitació posterior de les subvencions. La majoria de les sessions informatives que es fan a les entitats són de caire tècnic amb relació a cada àmbit temàtic o territorial, a la tipologia de projectes que es poden presentar i els criteris de valoració que es tindrien en compte.

Així mateix, els diversos òrgans gestors i els departaments impulsors de l'atorgament de les subvencions donen suport a les entitats, sobretot en districtes, que és on es troben la majoria d'entitats de dimensió petita. Aquesta interlocució és necessària, especialment en el procés de requeriments d'aclariments, esmenes i justificació.

Tot i això, algunes entitats manifesten una manca d'**interlocució directa** durant el procés, per aclarir situacions i dubtes que els permetin presentar la documentació més eficaçment. Des de la Sindicatura de Greuges creiem que és convenient que tots els òrgans gestors disposin d'una eina de comunicació directa (per exemple, una adreça electrònica genèrica) per resoldre dubtes a les entitats sol·licitants. Ara per ara, no totes en disposen, malgrat ser una eina de suport eficaç. Sembla, però, que la nova

---

<sup>2</sup> <https://tjussana.cat/subvencionsbcn/>

aplicació podrà solucionar aquesta situació i aconseguir una interlocució més àgil amb les entitats.

## **8. Possibilitat d'atorgar subvencions pel sistema de concurrència no competitiva o subvencions directes**

D'acord amb la normativa, amb independència del procediment de concessió, en tots els casos la gestió de les subvencions s'ha de fer d'acord amb els principis de publicitat, transparència, concurrència, objectivitat, igualtat, no-discriminació, eficàcia i eficiència.

Respecte dels procediments específics de concessió, clarament es dedueix que la normativa està enfocada al fet que el procediment amb concurrència pública sigui l'opció preferent per a la concessió de subvencions, fins al punt de qualificar-lo com a procediment ordinari (art. 22 LGS; art. 55, 65, 66 i 67 RS). L'article 22 de la LGS afirma:

El procediment ordinari de concessió de subvencions es tramita en règim de concurrència [...] té la consideració de concurrència competitiva el procediment mitjançant el qual la concessió de les subvencions es fa mitjançant la comparació de les sol·licituds presentades, a fi d'establir una prelación entre aquestes d'acord amb els criteris de valoració prèviament fixats en les bases reguladores i en la convocatòria, i adjudicar, amb el límit fixat a la convocatòria dins del crèdit disponible, les que hagin obtingut una valoració més alta en aplicació dels criteris esmentats.

Ara bé, cal distingir entre els procediments amb concurrència competitiva o sense concurrència competitiva.

- **Concurrència competitiva:** quan hi ha una comparació de les sol·licituds presentades, a fi d'establir una prelación entre les mateixes d'acord amb els criteris prèviament fixats a les bases.
- **Concurrència no competitiva:** no es comparen les sol·licituds, sinó que s'atén a l'ordre d'entrada de les sol·licituds, sempre que compleixin els requisits i les condicions exigides per ser beneficiaris de l'actuació subvencionada fins a esgotar la dotació de la convocatòria.

Si bé la convocatòria general de projectes, activitats, i serveis de districte i ciutat és de concurrència competitiva, cal subratllar que no hi ha cap impediment legal per atorgar subvencions mitjançant aquest altre sistema. De fet, alguns serveis municipals ja han fet convocatòries específiques de concurrència no competitiva.

Ara bé, la possibilitat de dissenyar una convocatòria general de concurrència no competitiva hauria de ser una de les propostes que sorgissin del projecte "Comunicació clara", esmentat anteriorment.

També convé indicar que la mateixa norma, conscient de la possible concurrència de determinades circumstàncies, obre la porta al denominat *procediment extraordinari*. Així d'acord amb l'article 22.2.c LGS i 6.2 NGRS, es preveu com un altre tipus de procediment de concessió el de les **subvencions directes**, ja sigui amb o sense conveni (també sovint s'hi fa referència com a subvencions excepcionals o extraordinàries). Corresponen a les subvencions en què s'acrediten raons d'interès públic, social, econòmic o humanitari, o altres degudament justificades que impossibiliten promoure concurrència pública, o també si per l'especificitat i les característiques del beneficiari o de l'activitat subvencionada no és possible la concurrència.

Aquesta Sindicatura és del parer que per a determinades activitats d'interès públic de petita magnitud seria interessant que els diversos òrgans gestors, especialment els districtes, poguessin considerar aquests altres procediments de concessió molt més senzills de gestionar, tant per les entitats sol·licitants com pels òrgans impulsors.

## **9. Les subvencions pluriennals**

Un altre dels motius de queixa és la rigidesa del calendari de la convocatòria general de projectes, activitats, i serveis de districte i ciutat, i algunes entitats han manifestat el seu interès a realitzar projectes amb un període d'execució més enllà d'un any.

Sobre aquesta qüestió tampoc no hi ha cap impediment legal, sempre que els projectes per desenvolupar s'executin durant més d'un exercici pressupostari, i no projectes anuals repetits. Per a aquest darrer supòsit seria adequada la subvenció sense concurrència competitiva.

Alguns serveis municipals ja han fet convocatòries específiques pluriennals (projectes d'acció comunitària, justícia global, etcètera). La possibilitat de dissenyar una convocatòria general amb aquesta modalitat temporal també hauria de sorgir del projecte "Comunicació clara".

## **10. Possibilitat d'incrementar fins al vuitanta per cent el percentatge de l'ajut en algunes convocatòries**

Aquesta fórmula ja es dona en altres programes, com Justícia Global, i té cobertura legal. De fet, la convocatòria general no impedeix atorgar per sobre del cinquanta per cent de l'import del projecte, i així ho fan alguns òrgans gestors amb alguns projectes degudament justificats per la seva naturalesa i l'interès municipal.

En aquest sentit, la NGRS estableix que l'import de la subvenció municipal no ha d'excedir del que es disposi en cadascuna de les bases particulars que es determinin per als diversos tipus de subvencions, atenent les singularitats que exigeixin aquestes. Si aquestes no estableixen res, o en el cas de subvencions atorgades sense concurrència competitiva, s'entén que el límit municipal esmentat no ha d'excedir del cinquanta per cent del cost de l'activitat a què s'apliqui, llevat causa justificada (art. 2.5).

### **11. Accés a la valoració tècnica dels projectes**

Ara per ara, les persones interessades han de sol·licitar aquest accés a través del registre/tràmit de portal als òrgans gestors que els han tramitat la sol·licitud i, en general, aquests els faciliten la informació a l'adreça electrònica que la persona interessada hagi indicat en la seva sol·licitud. Des de l'Oficina Central de Subvencions s'ha donat aquesta directriu als òrgans gestors que ho han consultat.

En aquest punt ens hem de referir als drets de les persones interessades en un procediment administratiu, recollits a la Llei 39/2015, que inclou el **dret a accedir als documents continguts en el marc d'un procediment administratiu**. Així mateix, les persones obligades a relacionar-se amb l'Administració a través de mitjans electrònics, com és el cas que ens ocupa, tenen dret a consultar la informació al punt d'accés general electrònic que funciona com a portal d'accés (art. 53.1 a).

Aquest aspecte s'hauria de tenir en compte en el disseny de la nova aplicació prevista per a la tramitació de les subvencions municipals.

### **12. La nova Llei 11/2023, del 27 de desembre, de foment de l'associacionisme estableix la necessitat de simplificació administrativa i desburocratització**

La recent normativa autonòmica, Llei 11/2023, del 27 de desembre, de foment de l'associacionisme, regula les mesures de suport a les associacions, com ara l'assessorament i l'acompanyament, l'accés a la formació i la seva promoció, la disponibilitat d'espais o el foment del treball en xarxa.

També hi destaquen les mesures de simplificació administrativa i desburocratització—tant pel que fa a les fases més operatives dels processos administratius com a la interpretació de les normatives— i les mesures que regulen novetats significatives pel que fa als programes de suport econòmic a les associacions, les quals incideixen en les futures convocatòries de subvencions o ajuts de les administracions públiques i en milloren els aspectes necessaris a fi que aquests programes siguin efectius i aconseguixin llurs finalitats.

D'acord amb l'article 17, les administracions públiques catalanes hauran de garantir determinades millores en la gestió de les subvencions, de les que en destaquem les següents:

- Que la gestió dels ajuts i subvencions no comporti costos en concepte de recursos humans o de temps superiors als imports atorgats.
- Millora dels instruments de finançament públic a les entitats aplicant els principis de coresponsabilitat, proporcionalitat, simplificació administrativa i avaluació de l'impacte de l'acció subvencionada.
- Promoure, entre altres mecanismes de finançament públic, les subvencions pluriennals, els concerts, els contractes programa o els convenis pluriennals, en els casos que sigui possible, i han de vetllar per reduir les càrregues de treball en la gestió i justificació del finançament rebut. S'assenyala expressament la possibilitat de fer servir el conveni com a instrument per a acordar el finançament estructural de les entitats o de llurs projectes.
- Facilitar, sempre que sigui possible, la planificació estratègica de les associacions amb programes d'ajuts pluriennals i interdepartamentals.
- Adaptar, sempre que sigui possible, els calendaris de publicació, tramitació, atorgament i pagament dels ajuts als cicles d'actuació i programació de les entitats.
- Prioritzar i fomentar mecanismes simplificats d'acreditació de la justificació en aplicació dels principis de proporcionalitat, coresponsabilitat i confiança mútua.
- Prioritzar i fomentar mecanismes de control i avaluació de les subvencions sobre la base del resultat i impacte de l'activitat o el projecte, que complementin o substitueixin, si escau, els controls dels documents acreditatius del compte justificatiu.
- La Generalitat impulsarà en el termini de dos anys la creació d'una finestra única de totes les administracions públiques que actuen a Catalunya i que convoquen subvencions (D.A. Segona).
- La Generalitat, en l'àmbit de les seves competències, presentarà en el termini de dos anys, un **projecte de llei de subvencions** en què, entre altres mesures, simplifiqui els processos i unifiqui els criteris de publicació, adjudicació, justificació i pagament de les subvencions de les administracions públiques (D.A. Setena).

### 13. Altres valoracions i conclusions

La convocatòria general de projectes, activitats, i serveis de districte i ciutat té una dotació econòmica de més de 22.500.000 euros (convocatòria 2024), cobreix més de 25 àmbits temàtics, i hi participen 20 òrgans gestors que tramiten més de 6.000 sol·licituds.

És important aclarir que, si bé l'**Oficina Central de Subvencions** ha estat l'òrgan municipal que ens ha facilitat informació per al present estudi, l'Oficina Central de Subvencions no és l'òrgan municipal encarregat del disseny de les bases de la convocatòria, sinó que el disseny d'aquesta és responsabilitat dels òrgans gestors. I per tant són ells els que hi podrien incloure modificacions substantives que podrien afavorir l'agilitat en la tramitació de les subvencions.

Des de l'Oficina Central de Subvencions es fan indicacions de calendari, i s'envien els calendaris i manuals de tramitació a tots els òrgans gestors en cada fase de la convocatòria. També es resolen dubtes d'interpretació d'aquesta, però no verifiquen ni controlen l'aplicació del procediment administratiu en totes i cadascuna de les subvencions, atès que no és la seva funció.

Ja fa uns quants anys que l'Oficina Central de Subvencions col·labora amb el Consell d'Associacions de Barcelona, i l'any 2022 va mantenir una reunió amb ells sobre la convocatòria general i propostes de canvi.

L'Oficina té una relació fluida també amb l'Espai Torre Jussana, atenent el fet que són els interlocutors municipals amb les associacions.

Les entitats vehiculen la seva participació en el disseny de la convocatòria a través de l'Espai Torre Jussana, que és l'espai municipal per donar suport a les associacions i altres formes d'associacionisme de la ciutat de Barcelona. Però tenint en compte les queixes rebudes en aquesta Sindicatura, és evident que la seva veu, o si més no, la de les de petit format, no està essent recollida en el disseny de les bases de la convocatòria.

Anualment, l'Oficina Central de Subvencions elabora una memòria<sup>3</sup> de la convocatòria general, que es publica al repositori municipal de documentació BCNROC, i al web de Transparència. Les dades i els indicadors de la memòria de la convocatòria ens porten a concloure que es tracta d'una convocatòria d'elevadíssima complexitat, dins la qual hi conviuen subvencions per a projectes d'envergadura molt diferent, que impulsen entitats molt diverses, i algunes d'elles no tenen la força i els recursos interns

---

<sup>3</sup> <https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/handle/11703/130067>

suficients per gestionar la tramitació amb els mateixos criteris d'eficiència i professionalitat que les grans entitats.

És comprensible que davant l'enorme dotació i cobertura de projectes, l'Ajuntament hagi escollit el sistema amb l'estàndard de control més rigorós. Però des de la Sindicatura es vol apel·lar a fer una reflexió sobre si aquest esquema és l'idoni per a projectes més modestos que impulsin les entitats de petit format, per als quals seria suficient un procediment de competència no competitiva, o fins i tot, de concessió directa.

Amb un programa diferenciat, més petit, el calendari es veuria afavorit, ja que es podria resoldre abans i, per tant, seria més realista que les entitats cobressin durant el primer semestre de l'any, i això sí que suposaria un veritable suport financer.

La missió final de les associacions és promoure la transformació social per aconseguir una societat més justa, humana i sostenible. Ho fan mitjançant projectes sense ànim de lucre, basats en la participació democràtica i voluntària de les persones, a les quals apoderen a través de l'acció col·lectiva.

Això és el que està en risc quan les administracions públiques no són prou eficaces en la seva funció de foment. Les grans entitats estan altament professionalitzades, però les de petit format funcionen amb precarietat, sense recursos, i ho compensen amb il·lusió, treball en xarxa i creativitat.

Per tot l'anterior, **aquesta Sindicatura considera essencial oferir un veritable suport financer a les entitats de petit format** en línia amb la Llei 11/2023, del 27 de desembre, de foment de l'associacionisme, i això requereix del disseny d'una convocatòria pròpia, o per concessió directa, amb solucions idònies per a les característiques especials de la seva activitat, **de manera que es pugui garantir el cobrament efectiu abans de l'execució del projecte, o almenys durant la primera fase d'execució.**

El Consell de Ciutat de l'Ajuntament de Barcelona ha creat un grup de treball específic, que serà dinamitzat pel Consell d'Associacions de Barcelona (CAB) per explorar propostes de millora sobre les bases de la convocatòria de subvencions de l'Ajuntament de Barcelona.

Aquesta Sindicatura hi participarà com a part observadora, i en farà el seguiment oportú perquè les recomanacions d'aquesta resolució es tinguin en consideració.

## DECISIÓ

D'acord amb el que disposen l'article 143 de la Carta municipal de Barcelona i el reglament que regula la Sindicatura de Greuges de Barcelona, aquesta institució té com a missió valorar si s'ha produït un greuge. Considerats els fets i les normes aplicables, conclou que, en aquest cas, **l'actuació de l'Oficina Central de Subvencions ha estat ajustada a dret, però el conjunt d'òrgans gestors de l'Ajuntament de Barcelona podria ser més eficaç amb un disseny diferenciat per als projectes d'entitats de petit format.**

Per tot el que s'ha exposat, aquesta Sindicatura emet la decisió següent:

- **Recomanar als òrgan gestors de l'Ajuntament de Barcelona** que valorin una proposta de programa de subvencions diferenciada per als projectes d'entitats de petit format, incloent-hi les possibilitats següents:
  - o Procediment de concessió de concurrència no competitiva.
  - o Per als projectes d'especial interès públic, i amb els tràmits legals previs oportuns, concessió directa mitjançant decret (amb o sense formalització de conveni).
  - o Possibilitat d'incrementar fins al vuitanta per cent el percentatge de l'ajut.
  - o Possibilitat d'establir sistemes de justificació aleatoris o per mostreig.
  - o Possibilitat d'incloure projectes pluriennals, com serien, per exemple, els vinculats al calendari escolar.
- **Recomanar als òrgan gestors de l'Ajuntament de Barcelona, pel que fa a la revisió d'un expedient**
  - o que es consulti des del principi del circuit si hi ha alguna justificació pendent de tancament i, si s'escau, es facin les gestions oportunes davant l'entitat interessada per facilitar-ne el tancament.
  - o Evitar demanar documentació que no sigui veritablement necessària.
  - o Designar un tècnic de referència, i una adreça electrònica de contacte, de manera que l'entitat sol·licitant sempre pugui tenir el mateix referent quant a la resolució de dubtes i incidències.



- **Recordar als òrgan gestors de l'Ajuntament de Barcelona** que les entitats sol·licitants tenen dret a l'accés a la valoració del seu projecte en la seva condició de part interessada, i que els òrgans gestors tenen l'obligació de facilitar aquesta informació, inexcusablement si s'ha sol·licitat expressament.
- **Recomanar a les entitats sol·licitants de subvencions** dins la convocatòria general de projectes, activitats, i serveis de districte i ciutat:
  - Que consultin els múltiples recursos de suport que hi ha per gestionar la tramitació de la subvenció, com ara el web de Torre Jussana, i les sessions informatives.
  - Que demanin anualment un faig constar a l'òrgan gestor respecte del tancament de la justificació presentada l'any anterior.
  - Que recordin que tenen l'obligació legal de conservar els documents justificatius de l'aplicació dels fons rebuts durant el temps que puguin ser objecte d'actuacions de comprovació i control (quatre anys d'acord amb l'article 65 de la LGS). També tenen l'obligació de conservar els llibres, la correspondència, la documentació i els justificants que concerneixen la seva activitat, degudament ordenats, durant sis anys, a partir del darrer assentament comptable fet als llibres (art. 30 del Codi de comerç).

Aquesta resolució es comunicarà a l'òrgan municipal competent, se'n donarà compte al Plenari del Consell Municipal en l'informe anual reglamentari i s'informarà la persona interessada del seu contingut.