



RESOLUCIÓ

Subvencions



DRET A UNA BONA ADMINISTRACIÓ
CIUTAT GARANTISTA

ANTECEDENTS

Descripció dels fets objecte de la queixa

En data 2 de juliol de 2025, Xarxa Cesca va presentar una queixa davant aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- L'entitat i set entitats signants més manifestaven patir greuges per part de l'Ajuntament en la tramitació de les subvencions. Explicaven que la convocatòria del 2024-2025 es va cobrar a finals del setembre del 2024, malgrat que l'activitat havia començat al gener d'aquell any, fet que ja havia passat en la convocatòria del 2022-2023.
Això havia provocat que durant l'any 2024 molts plans de desenvolupament comunitaris (PDC) haguessin hagut de demanar préstecs a altres entitats, que les persones membres de la Junta d'algunes entitats hi posessin diners, que es donessin unes condicions inestables i precàries als equips tècnics, i que es reduís o, fins i tot, s'aturés l'activitat.
- Per a la convocatòria del 2022-2023, el PDC de Sagrera i el PDC de l'Esquerra de l'Eixample havien tingut unes bases lleugerament diferents de la resta de PDC, ja que eren incorporacions noves en la convocatòria. Una de les diferències principals va ser que, d'un any per l'altre, podien traspassar els diners sobrants de l'activitat que no s'havia pogut executar durant l'any per utilitzar-los durant la segona anualitat.

- En la darrera convocatòria, quan ja estava tancat l'any 2024, des d'Acció Comunitària els havien informat que no podien passar diners del 2024 al 2025, de manera que els diners que no s'haguessin utilitzat s'havien de retornar el 2026 un cop haguessin fet la justificació total de la subvenció. Al·legaven que les bases de la convocatòria no ho especificaven explícitament, tot i que tampoc no s'explicitava que sí que es podia fer, com passava en les bases de la subvenció 2022-2023. Per això, entenien que l'Ajuntament estava fent una interpretació de les bases davant d'un buit que no s'havia regulat.
- En les bases es preveia la possibilitat de ser flexible, entenent la situació, però des d'Acció Comunitària s'insistia que, com que era l'Administració la que pagava, era ella la que decidia la interpretació de les bases, i ignoraven les dificultats de supervivència de molts PDC.
- El pagament de la segona anualitat, el corresponent a l'any 2025, no s'havia fet fins a mitjan juny. Per tant, les entitats havien passat el primer mig any sotmeses a tensió i havien hagut de gastar uns diners que els deien que els retornarien sense saber si la justificació estava bé i tancada ni quan rebrien la segona anualitat.
- Es trobaven davant d'un maltractament constant per part de l'Ajuntament, que estava permetent que els PDC es desgastessin i anessin morint a poc a poc, i impediien i dificultaven l'acció comunitària al territori.

Actuacions fetes

La Sindicatura va admetre la queixa a tràmit i en va iniciar l'anàlisi per determinar si s'havien respectat els drets de la ciutadania i els principis de bona administració.

Després d'examinar el contingut de la queixa i la documentació aportada per la persona interessada, es va considerar convenient dirigir-se al [comissionat de Participació Ciutadana](#) per tal de conèixer les intervencions fetes en relació amb la queixa presentada.



El dia 17 de juliol de 2025 es va sol·licitar a aquest organisme la informació necessària per a l'estudi de la queixa.

Resposta dels òrgans afectats

El dia 16 de setembre de 2025 aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada.

L'escrit informa sobre la tramitació de la subvenció qüestionada.

CONSIDERACIONS

1. La convocatòria de la subvenció objecte d'aquesta queixa

L'entitat promotora d'aquesta queixa i set entitats signants més van participar en la convocatòria per a la presentació de sol·licituds de subvencions per a la planificació, la gestió i el seguiment de plans i processos de desenvolupament comunitari (PPDC) de caràcter pluriennal a la ciutat de Barcelona del 2024-2025.

La convocatòria en qüestió, en règim de concurrència competitiva, va ser aprovada per la Comissió de Govern en la sessió de 15 de febrer de 2024, i s'hi autoritzava un import total d'1.903.400 euros.

Es tractava d'una convocatòria que s'emmarcava en la relació entre l'Ajuntament de Barcelona i la Generalitat de Catalunya, en el marc d'un contracte programa. Per tant, estava cofinançada per les dues administracions.

Segons la convocatòria, l'objecte era la planificació, la gestió i el seguiment de PPDC, amb un període d'execució comprès entre l'1 de gener de 2024 i el 31 de desembre de 2025, a la ciutat de Barcelona.

Els projectes objecte de la subvenció havien de tenir, com a objectiu principal, la cohesió i la inclusió social, i s'havien de dur a terme mitjançant accions comunitàries de foment de les relacions socials, de pertinença, de cooperació i d'enxarxament comunitari entre membres d'un espai de convivència determinat, que potenciessin el teixit social i

associatiu com a element de promoció social i comunitària i donessin a conèixer els valors de l'associacionisme i el voluntariat.

La resolució provisional es va aprovar el 7 de juny de 2024, i la definitiva, el 22 de juliol de 2024.

2. El pagament de l'import assignat

L'article 34.3 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, estableix que el pagament de la subvenció s'ha de fer un cop el beneficiari hagi justificat prèviament la realització de l'activitat, el projecte o l'objecte subvencionat, en els termes previstos per la normativa reguladora corresponent. A més, disposa que la manca de justificació, total o parcial, o la concurrència d'alguna de les causes previstes a l'article 37 de la mateixa llei comporten la pèrdua del dret al cobrament de la subvenció.

Tot i aquesta previsió general, i amb la finalitat de facilitar el finançament dels projectes subvencionats, el punt 10 de la convocatòria preveia la possibilitat d'efectuar [el pagament de la subvenció amb caràcter previ a la justificació](#), com a mecanisme per dotar les entitats dels recursos necessaris per executar les actuacions o projectes subvencionats.

En tractar-se d'una subvenció de caràcter pluriennal, la convocatòria determinava que el primer pagament correspondria a la primera anualitat del projecte i havia de servir per afrontar les despeses derivades de les actuacions previstes per a aquell període. Les anualitats posteriors, en canvi, només s'abonarien un cop s'hagués justificat la subvenció de l'exercici anterior.

Tanmateix, en el cas analitzat, el pagament corresponent a [la primera anualitat no es va fer fins al 19 de setembre de 2024](#), és a dir, més de nou mesos després de l'inici del projecte subvencionat.

Aquesta circumstància posa de manifest una incoherència significativa entre la finalitat que persegueix el consistori de facilitar l'execució dels projectes mitjançant el pagament anticipat de la subvenció i la seva aplicació efectiva en el cas concret, en què el retard

en el desemborsament dels fons **contradiu l'objectiu de garantir** la disponibilitat de recursos en les fases inicials del projecte.

Som conscients de la complexitat tècnica i burocràtica que comporta la tramitació de subvencions públiques, especialment en el marc d'un projecte pluriennal i amb múltiples actors administratius implicats.

Tanmateix, aquesta complexitat no hauria d'anul·lar l'eficàcia de la mesura dissenyada per alleugerir la càrrega financera de les entitats beneficiàries, sinó que hauria d'anar acompanyada d'una gestió àgil i coherent amb la finalitat declarada.

Cal tenir present, a més, que la subvenció s'adreçava a entitats sense ànim de lucre, sovint amb capacitat financera limitada, i que l'article 17 de la Llei 11/2023, de 27 de desembre, de foment de l'associacionisme, insta les administracions públiques a **adaptar, sempre que sigui possible, els calendaris de publicació, tramitació, atorgament i pagament dels ajuts als cicles d'actuació i programació de les entitats.**

En aquest context, tot i que l'Ajuntament està actuant d'acord amb la normativa d'aplicació i amb les bases i la convocatòria de la subvenció, el retard en el pagament inicial no només desvirtua la mesura d'avançament del finançament, sinó que pot dificultar greument la viabilitat i el desenvolupament adequat dels projectes subvencionats.

L'any 2023, arran de les manifestacions de diverses entitats i associacions de petit format sobre les dificultats per finançar els seus projectes, sobretot a causa del retard en el pagament dels imports assignats, **la Sindicatura va iniciar una actuació d'ofici (exp. 23OF000004).**¹ Entre altres aspectes, aquesta actuació subratllava la necessitat d'oferir un suport financer real a aquestes entitats, de manera que es garantís el cobrament efectiu abans de l'execució del projecte o, com a mínim, durant la seva primera fase.

¹ https://www.sindicaturabarcelona.cat/wp-content/uploads/202401_AO-convocatoria-subvencions-entitats-petit-format.pdf

Posteriorment, **el Consell de Ciutat de l'Ajuntament de Barcelona va constituir un grup de treball específic**, dinamitzat pel Consell d'Associacions de Barcelona (CAB), amb l'objectiu d'explorar propostes de millora de les bases de la convocatòria de subvencions municipals. Aquesta iniciativa va culminar amb la presentació del **Dictamen sobre propostes de millora en convocatòries de subvencions²**, aprovat en el plenari extraordinari del Consell de Ciutat celebrat el 22 de juliol de 2024.

El Dictamen, entre altres **propostes adreçades a l'Ajuntament**, recomanava elaborar un estudi sobre la possibilitat d'avançar la convocatòria al voltant del mes d'octubre, amb la finalitat de facilitar l'anticipació dels pagaments de les subvencions. Aquesta mesura permetria alinear els calendaris de tramitació amb els de programació de les actuacions subvencionades.

Així mateix, es proposava incorporar mecanismes de flexibilització en cas que el pagament de les bestretes no s'hagués fet amb prou antelació.

3. La justificació d'execució de l'activitat

El punt 15 de la convocatòria estableix que, **abans del 30 de novembre de 2024**, les entitats beneficiàries han de presentar un **informe de seguiment** que cobreixi les activitats fetes des de l'inici del projecte fins al mes d'octubre del 2024, amb un **nivell d'execució mínim del 75%** de l'import atorgat per a la primera anualitat. Això implica que les entitats han de justificar l'execució de la major part dels fons rebuts un mes i mig després de rebre'ls.

El mateix punt preveu que la conformitat d'aquest informe de seguiment per part dels serveis tècnics municipals és un **requisit previ imprescindible per efectuar el segon pagament**. També indica que, per emetre aquesta conformitat, el personal tècnic podrà tenir en compte les circumstàncies especials que justifiquin una execució inferior al 75%. En la pràctica, aquesta previsió s'ha aplicat en algun cas: els tècnics municipals han acceptat informes de seguiment amb un grau d'execució inferior al previst, en reconèixer les dificultats econòmiques que van patir algunes entitats fins al moment del cobrament efectiu de la subvenció. Aquest criteri flexible ha permès donar continuïtat als projectes,

2

<https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/136924/1/Dictamen%20sobre%20propostes%20de%20millora%20en%20convocat%C3%B2ries%20de%20subvencions.def.pdf>



tot i que posa de manifest les tensions que genera la descoordinació entre els terminis de pagament i els de justificació.

Pel que fa a l'ampliació del termini de justificació, l'article 70.1 del Reial decret 887/2006, de 21 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei general de subvencions (RGS), preveu expressament aquesta possibilitat, en coherència amb el règim general del procediment administratiu comú:

L'òrgan concedent de la subvenció podrà atorgar, llevat que hi hagi un precepte contrari en les bases reguladores, una ampliació del termini establert per a la presentació de la justificació, que no excedeixi de la meitat del mateix i sempre que amb això no es perjudiquin drets de tercers.

Aquesta previsió és coincident amb l'article 32 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP), que estableix que la sol·licitud d'ampliació s'ha de presentar **abans del venciment del termini inicial**, que, un cop exhaurit, no pot ser objecte d'ampliació.

En conseqüència, en situacions com la que és objecte d'aquesta queixa, en què el retard en el pagament de la primera anualitat redueix de manera efectiva el temps disponible per executar i justificar les activitats, l'aplicació d'una ampliació de termini per a la justificació seria plenament coherent amb l'esperit i la finalitat de la normativa de subvencions.

Aquesta mesura permetria preservar l'equilibri entre el rigor en la gestió dels fons públics i la viabilitat de les entitats beneficiàries, especialment les de petit format i sense ànim de lucre, que depenen d'aquest finançament per sostenir la seva activitat. En definitiva, l'ampliació del termini de justificació, dins dels límits legals, es configura com una **eina legítima i raonable per evitar que els retards administratius acabin repercutint negativament en els projectes subvencionats**, i per garantir una aplicació més equitativa i efectiva del règim de subvencions municipals.

4. L'aplicació, en la segona anualitat, de l'import no executat en la primera

Segons manifesten les promotores de la queixa, l'Ajuntament va denegar la possibilitat d'aplicar, en la segona anualitat, l'import no executat durant la primera. Indiquen que en

una convocatòria anterior aquesta opció sí que s'havia permès i consideraven que l'Ajuntament interpretava les bases i la convocatòria de la subvenció segons la seva conveniència.

Tanmateix, l'Ajuntament exposa que el Departament de Drets Socials i Inclusió de la Generalitat de Catalunya, a través del contracte programa Pla local d'acció comunitària per a la inclusió social (PLACI), en signar el programa per al període 2022-2025, va ampliar l'aportació econòmica un cop ja s'havia publicat la convocatòria municipal de subvencions per als anys 2022-2023. En no ser possible augmentar l'aportació econòmica d'aquella convocatòria, el consistori va decidir estendre els processos a dos barris més de la ciutat: l'Esquerra de l'Eixample i La Sagrera.

La nova convocatòria es va aprovar en la Comissió de Govern el 5 de maig, es va publicar en el *Butlletí Oficial de la Província de Barcelona* (BOPB) el 12 de maig, i la resolució definitiva es va fer pública el 5 d'agost de 2022.

Atenent a la temporalitat prevista, el punt 15è de la convocatòria, relatiu als terminis i a la forma de justificació de l'execució de l'activitat, establia que abans del 31 de gener de 2023 les entitats havien de presentar un informe de seguiment que recollís les activitats fetes des de l'inici del projecte fins al desembre del 2022, amb un mínim del 60% de l'import atorgat de la primera anualitat executat. També preveia que la part de la subvenció de la primera anualitat no executada abans del 31 de desembre de 2022 es pogués aplicar a les accions del projecte que es duguessin a terme durant el 2023.

Aquesta previsió, de caràcter excepcional, no s'ha incorporat a la convocatòria 2024-2025, en la qual també han participat les entitats que es van incorporar per primera vegada en la convocatòria anterior.

Per tant, en cap moment la convocatòria vigent preveu la possibilitat d'aplicar l'import no executat abans del 31 de desembre de 2024 a les accions previstes per al 2025.

Amb tot, la convocatòria sí que preveu la possibilitat de presentar reformulacions o modificacions de les sol·licituds, en el cas que es prevegi que no s'exhaurirà el pressupost assignat. No consta, però, que aquesta opció s'hagi utilitzat, tot i que algunes entitats no van poder justificar el 75% del pressupost executat de la primera anualitat.



L'Ajuntament era coneixedor que les entitats gestores dels PPDC havien manifestat reiteradament les dificultats econòmiques per fer front a les despeses fins al cobrament de les subvencions. En aquest sentit, cal remetre's al que s'ha assenyalat sobre la conveniència de valorar l'ampliació dels terminis de justificació i d'ajustar, en la mesura del possible, els calendaris de tramitació de les subvencions als cicles d'actuació i programació de les entitats.

DECISIÓ

D'acord amb el que disposen la Carta municipal de Barcelona i el Reglament de la Sindicatura, aquesta institució té com a missió defensar els drets de la ciutadania i, amb aquesta finalitat, pot supervisar les activitats de l'administració municipal. Considerats els fets i les normes aplicables, conclou que, en aquest cas, l'actuació del comissionat de Participació Ciutadana s'ha ajustat formalment al marc normatiu, a les bases i a la convocatòria de la subvenció, si bé hi ha un marge de millora pel que fa a la gestió dels terminis de pagament i justificació, per evitar disfuncions que afectin l'execució efectiva dels projectes subvencionats.

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

- **Recomanar al comissionat de Participació Ciutadana** que valori la possibilitat d'ajustar els calendaris administratius de manera que s'adeqüin millor als cicles d'actuació i programació de les entitats beneficiàries, especialment les que tenen menys capacitat financera. Aquesta mesura contribuiria a millorar l'eficiència i la coherència del sistema de subvencions municipals.
- **Recomanar al comissionat de Participació Ciutadana** que, si no és tècnicament possible l'ajust de calendaris, es valori la possibilitat d'incorporar, en les bases de la convocatòria, mecanismes de flexibilitat en relació amb la justificació dels imports executats i/o la possibilitat d'aplicar imports no executats a l'annualitat següent.

Aquesta resolució es comunicarà a la persona que va formular la queixa i a l'òrgan municipal competent. Així mateix, se'n donarà compte al Plenari del Consell Municipal per mitjà de l'informe anual d'aquesta Sindicatura.