

# EAPC - Gestió i control de subvencions i ajuts



Possibles conseqüències de la dilació en la tramitació dels procediments de revocació i/o reintegrament fruit d'un control financer (1a part)

13-02-2020

La concessió dels ajuts i les subvencions s'incardina en el procediment administratiu regulat en el títol IX del Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya (TRLFPC), en el capítol II del títol preliminar i títol primer de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (LGS), i en el seu Reglament, així com en la resta de normativa concordant aplicable en matèria de procediment administratiu, i implica la gestió per part dels òrgans competents a càrrec de l'òrgan concedent.

La gestió del procediment subvencional aglutina tots els tràmits del procediment (tant de les subvencions de concessió en règim de concurrència competitiva com en règim de concessió directa), des de l'elaboració i la publicació de les bases reguladores i de la convocatòria o conveni i la instrucció del procediment fins al tancament de l'expedient, passant per la gestió del pressupost assignat, la recepció de les sol·licituds, l'avaluació i la puntuació d'aquestes, la preparació de les propostes i les resolucions de concessió, les notificacions corresponents, la revisió de la documentació justificativa de la subvenció o l'ajut, la sol·licitud d'informes, les tasques complementàries en el control financer efectuat per la Intervenció General (com ara la comunicació al beneficiari o a l'entitat col·laboradora de la decisió de la Intervenció General de sotmetre l'expedient a control financer, la tramesa al beneficiari del resultat del control, etc.), la revocació i/o el reintegrament, si escau, i el nodriment del Registre d'Ajuts i Subvencions de Catalunya i la Base de Dades Nacional de Subvencions de l'Estat, entre d'altres.

Aquestes actuacions s'han d'ajustar als principis inspiradors de l'activitat de foment regulats en l'article 8 de la LGS (publicitat, transparència, concurrència, objectivitat, igualtat i no discriminació; eficàcia en el compliment dels objectius fixats per l'Administració atorgant i eficiència en l'assignació i la utilització dels recursos públics) i, en darrer terme, als principis generals d'actuació i funcionament del sector públic regulats en l'article 3 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic: racionalització i agilitat en els procediments administratius i de les activitats materials de gestió; responsabilitat per la gestió pública; planificació i direcció per objectius; control de la gestió i avaluació dels resultats de les polítiques públiques, i eficàcia en el compliment dels objectius fixats, entre d'altres.

Al seu torn, el control financer de les subvencions i dels ajuts concedits pel sector públic de la Generalitat de Catalunya correspon a la Intervenció General de la Generalitat de Catalunya. Aquest control s'exerceix respecte als beneficiaris i a les entitats col·laboradores i es regula en la secció tercera del capítol IX del TRLFPC, com també en el títol III de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, i en el seu Reglament. L'exercici del control financer de subvencions s'ha d'adequar al pla anual de control i a les seves modificacions proposades anualment per la Intervenció General i aprovades pel conseller competent en matèria d'economia. Com a resultat del control, la Intervenció General pot proposar a l'òrgan concedent que inici el procediment de revocació, exigeixi el reintegrament total o parcial de la subvenció, si escau, i instrueixi un expedient sancionador.

El control financer de la Intervenció General s'incardina entre el seguit d'actuacions efectuades pel gestor com a conseqüència que l'expedient de subvenció de què es tracti sigui inclòs dins del pla anual de control, que al seu torn requereix la col·laboració de l'òrgan gestor.

En aquest sentit, es procedeix a analitzar el supòsit consistent en la dilació en la tramitació dels procediments de revocació i/o reintegrament i les seves conseqüències; en concret, el cas que un cop acabat el control financer efectuat per la Intervenció General hagi transcorregut un gran lapse de temps fins a la resolució d'inici de la revocació i la seva incidència en la figura de la prescripció de l'acció de revocació.

Examen de la prescripció de l'acció de revocació conseqüència del control financer

L'acció de revocació conseqüència del control financer es regeix pel que disposen la secció quarta del capítol IX del TRLFPC, el títol II de la LGS i la resta de normativa que regula el procediment administratiu comú: la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, i la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

Per apreciar la prescripció del dret de la Generalitat de Catalunya al reintegrament ha de transcórrer un termini de cinc anys, tal com preceptua l'article 100.4 del TRLFPC, des del moment en què va vèncer el termini per presentar la justificació per part del beneficiari; des del moment de la concessió de la subvenció, en els casos que s'hagi concedit en consideració a la concurrència d'una determinada situació en el perceptor que no requereix cap altra justificació que l'acreditació per qualsevol mitjà admissible en dret de la situació esmentada prèviament a la concessió, o des del moment en què venç el termini en què el beneficiari hagi de complir o mantenir determinades condicions o obligacions establertes.

Per la seva banda, cal dir que el procediment de control financer s'inicia sempre d'ofici en execució del pla anual de control financer de la Intervenció General, mitjançant la notificació de la resolució d'inici, tal com estableix l'article 97.3 del TRLFPC, i la durada no pot ultrapassar el termini d'un any, comptador a partir de l'endemà de la resolució d'inici esmentada. <sup>1)</sup>

En aquest sentit, el TRLFPC no genera dubtes sobre qui emet la resolució d'inici i quin n'ha de ser el contingut, de manera que si la comunicació fos efectuada per part del gestor aquesta no es podria considerar com a acte iniciador del control, atès que no és l'òrgan competent per fer-ho. Si es fes constar que la data d'inici del control financer és la comunicació efectuada pel gestor, aquesta actuació seria nul·la per manca de competència i no es podria considerar efectuada.

Així mateix, moltes actuacions dins del procediment degudament notificades interrompen el termini de prescripció. Una d'aquestes és la notificació de l'inici del control financer que "implica la interrupció de la prescripció del dret de l'Administració a la revocació de les subvencions atorgades", d'acord amb l'article 97.11 del TRLFPC, i la interrupció del termini de prescripció comporta que comenci de nou l'inici del còmput sense que s'acumulin els terminis anteriors.

Aquest efecte té una conseqüència qüestionable, atès que es podria donar el cas d'expedients imprescriptibles per la simple raó d'interrompre el termini de prescripció prolongant-los *in eternum*. Aquesta prolongació acaba desvirtuant alguns dels principis generals de la gestió de les subvencions, com ara l'eficàcia en el compliment dels objectius fixats per l'Administració atorgant; l'eficiència en l'assignació i la utilització dels recursos públics i, en darrer terme, els principis generals d'actuació i funcionament del sector públic: racionalització i agilitat en els procediments administratius i de les activitats materials de gestió; responsabilitat per la gestió pública; planificació i direcció per objectius; control de la gestió i avaluació dels resultats de les polítiques públiques, i eficàcia en el compliment dels objectius fixats, entre d'altres.

Únicament si es produís la caducitat de les actuacions implicaria la no interrupció del còmput de la prescripció del dret de l'Administració al reintegrament, però no impediria començar novament el procediment si aquest no ha prescrit (article 95.3, en consonància amb l'article 84 de la Llei 39/2015).

L'anul·labilitat del procediment de revocació

En els casos en què l'inici del procediment de revocació s'efectua un cop passats terminis propers a assolir la prescripció, cal considerar que aquesta actuació es troba fora de qualsevol termini coherent amb el procediment administratiu regulat per la normativa aplicable, com per exemple si la resolució d'inici s'efectués després de prop de quatre anys des de l'acabament del control financer, i aquests terminis tenen un caràcter anormal amb relació a la naturalesa, les característiques i els objectius del procediment de revocació.

Cal incidir sobre aquesta darrera circumstància, atès que el moment d'inici del procediment de revocació no es pot deixar obert fins a dates pròximes a la prescripció de l'acció de revocació. A aquest efecte, cal tenir en compte el que disposen l'apartat 1 de l'article 100 del TRLFPC i l'article 51 del LGS.

L'apartat 1 de l'article 100 del TRLFPC estableix que "si l'òrgan concedent, com a conseqüència de la seva actuació de comprovació, o en el cas de l'article 97.7, acredita que s'ha produït alguna de les causes de revocació, ha d'iniciar la tramitació de l'expedient oportú [...]", i en el mateix sentit l'article 51 del LGS estableix en l'apartat 1 que "quan en l'informe emès per la Intervenció General de l'Administració de l'Estat es reculli la procedència de reintegrar la totalitat o una part de la subvenció, l'òrgan gestor ha d'acordar, basant-se en l'informe esmentat, en el termini d'un mes, l'inici de l'expedient de reintegrament, i ho ha de notificar al beneficiari o a l'entitat col·laboradora, que disposa de 15 dies per al·legar el que consideri convenient en defensa seva".

L'article 51 del LGS és aplicable supletòriament, atès que, malgrat que no és legislació bàsica, el TRLFPC no regula aquest extrem i, per tant, cal acudir a la norma supletòria. Per tant, el procediment de revocació no es podria iniciar un cop transcorregut aquest termini.

Per a més arguments, cal tenir en compte la lletra a de l'apartat 1 de l'article 100 del TRLFPC, que determina que “el termini per concloure l'expedient és de sis mesos, a comptar des de la data en què es notifiqui la resolució d'inici de l'expedient, que ha de ser dictada per l'òrgan que va signar la resolució de concessió. Es pot prorrogar, excepcionalment i amb motivació, aquest termini per un període no superior a tres mesos, d'acord amb el que determinen les normes reguladores del procediment administratiu comú”.

És evident que si el procediment de revocació ha de ser conclòs en un termini màxim de sis mesos (o de nou mesos, en el cas de l'eventual pròrroga), no es pot iniciar en un lapse de temps que no sigui coherent amb aquest termini màxim per resoldre i, en cap cas, en un termini de prop de quatre anys des de la darrera actuació administrativa de l'expedient, com en l'exemple anterior, la qual cosa denotaria una ostensible actitud de passivitat, que només seria superada per l'imminent assoliment del termini de prescripció al qual es trobava sotmès l'expedient que ens ocupa.

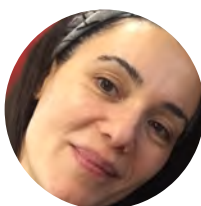
A aquests efectes, cal dir que si bé no es pot predicar la caducitat del procediment de revocació, sí que es pot afirmar que l'actuació administrativa vers el procediment de revocació s'hauria efectuat fora de termini, la qual cosa comportaria l'anul·labilitat d'aquesta actuació i la manca d'eficàcia, d'acord amb l'article 48 de la Llei 39/2015, sens perjudici de la responsabilitat a exigir al causant de la demora.

L'anul·labilitat de l'acte d'inici del procediment de revocació implica l'anul·labilitat dels actes successius i, per tant, la necessitat de retrotreure les actuacions administratives al tràmit en què es va cometre la infracció.

D'acord amb l'anterior, seria procedent anul·lar totes les actuacions fins a la resolució d'inici de la revocació i la notificació efectuada, ambdues incloses. Atès que el lapse de temps transcorregut supera el termini preclusiu d'un mes per iniciar el procediment establert en l'article 51 del LGS, comportaria l'arxiu de les actuacions sense possibilitat d'iniciar el procediment de revocació.

---

**1)** Font: Intervenció General



## **Irene Artigues Rodríguez**

Coordinadora de comptabilitat i control a la Intervenció General del Departament de Vicepresidència, d'Economia i Hisenda