

# 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 (2a part)

20-02-2020

Conseqüències de la dilació del procediment administratiu

Sens perjudici de l'anul·labilitat del procediment de revocació, convé analitzar les conseqüències que pot tenir el prolongament del procediment administratiu en el temps i, especialment, el de revocació en tant que procediment de gravamen. **1).**

Les situacions de prolongament perjudiquen els drets i els interessos dels beneficiaris i, en darrera instància, els drets i interessos de l'Administració. Pel que fa al beneficiari, es genera una situació d'incertesa en relació amb el seu dret a la subvenció, que no adquireix fermesa fins que no ha prescrit l'acció de reintegrament de l'Administració i, com es fa palès, el termini per exercitar-la pot esdevenir indefinit si es força l'aplicació d'aquest procediment de gravamen. A banda, entenem que el procediment de revocació eliminaria l'exigència de la devolució de les quantitats percebudes i els interessos de demora escaients que es computarien des del moment de la data de justificació, de manera que en molts expedients es podrien reclamar interessos de demora de nombrosos anys –tot i entrant en la qüestió de si aquests interessos estan prescrits o no, qüestió que no és objecte de discussió en aquest moment però que podria donar lloc a un intens debat.

Quant a l'Administració, es poden generar perjudicis de caràcter econòmic, atès el risc que no es pugui materialitzar el reintegrament, i de caràcter patrimonial per les possibles reclamacions de danys i perjudicis per part de la persona interessada o tercers de millor dret.

Aquestes situacions de prolongament no es poden convertir en una prerrogativa més de l'Administració i no han de poder tenir lloc en el procediment i rebre el tractament d'una actuació administrativa ordinària dins de l'activitat subvencional. Ans al contrari, ha de presentar límits, com ara l'adequació i l'encaix en els principis bàsics informadors del dret (la bona fe i la proporcionalitat, entre d'altres), l'abús de dret i la no generació de danys i perjudicis als drets i interessos dels tercers.

A aquests efectes, i a tall d'exemple comparatiu, se cita l'article 110 de la Llei 39/2015 sobre els límits de la revisió d'ofici dels actes administratius, que es formula en el context del títol V sobre la revisió dels actes en via administrativa, que determina el següent:

“Les facultats de revisió que estableix aquest capítol no es poden exercir quan, per prescripció d'accions, pel temps transcorregut o per altres circumstàncies, el seu exercici sigui contrari a l'equitat, a la bona fe, al dret dels particulars o a les lleis.”

Per tant, es pot concloure que aquests principis inspiren el procediment administratiu i, en especial, el procediment de revisió. En conseqüència, entenem que també inspiren el procediment de revocació perquè, a part de ser un acte de gravamen, es pot considerar un acte de revisió –salvant les diferències procedimentals específiques per raó de la matèria-, atès que l'òrgan concedent revisa i anul·la les actuacions del procediment de concessió ja sigui parcialment o totalment.

En dret civil, en aquests casos de prolongament i d'interrupcions excessives, s'accepta que, de manera excepcional, es pugui considerar contrari a la bona fe l'exercici d'una pretensió no prescrita, entre d'altres coses pel retard amb què aquesta acció s'ha exercit. Així, segons l'article 7.1 del Codi civil, els drets s'han d'exercir de conformitat amb les exigències de la bona fe, i la llei no empara l'abús del dret o l'exercici antisocial del dret. També disposa que qualsevol acte o omissió que, per la intenció del seu autor, per l'objecte o per les circumstàncies en què es dugui a terme, sobrepassi manifestament els límits normals de l'exercici d'un dret, amb dany per a un tercer, dona lloc a la indemnització corresponent i a l'adopció de les mesures judicials o administratives que impedeixin la persistència en l'abús.

Atès el valor que tenen els principis de bona fe i de confiança legítima per a l'Administració, consagrats a les lleis de procediment administratiu, i per evitar l'abús de dret que comporta aplicar el procediment d'una manera forçada, no s'ha de descartar per complet que també en algun cas veritablement extrem es pugui considerar contrària a aquests principis la reclamació del reintegrament malgrat que encara no s'hagi produït la prescripció, sobretot si és deguda a interrupcions successives del termini. <sup>2)</sup>

És més, la Sentència 3891/2002 del Tribunal Suprem, de 30 de maig, determina que el fet de reiniciar diverses vegades un procediment després de declaracions de caducitat successives, pot comportar que s'aprecii l'existència d'un abús de dret.

Altres declaracions jurisprudencials contenen aquest argumentari dins dels fonaments de dret, com ara les tres sentències del Tribunal Suprem, Sala Contenciosa Administrativa, Secció 4a, de 15 d'abril de 2002 (RJ/2002/6495, RJ/2002/6496 i RJ/2002/6497), segons les quals: “El principi de protecció a la confiança legítima relacionat amb el de la seguretat jurídica i la bona fe en les relacions amb l'Administració i els particulars, comporta, segons la doctrina del Tribunal de Justícia de la Comunitat Europea i la Jurisprudència del Tribunal Suprem, que l'autoritat pública no pot adoptar mesures que resultin contràries a l'esperança induïda per la raonable estabilitat en les decisions d'aquella, i en funció de les quals els particulars han adoptat determinades decisions. O dit en altres termes, la virtualitat del principi que s'invoca pot suposar l'anul·lació d'un acte de l'Administració o el reconeixement d'una obligació d'aquesta de respondre a l'alteració de les circumstàncies habituals i estables (produïda sense coneixement anticipat, sense mesures transitòries suficients perquè els subjectes puguin acomodar la seva

conducta i proporcionades a l'interès públic en joc, i sense les mesures correctores o compensatòries adients), generadores d'esperances fonamentades de manteniment (conforme a les STS de 10 de maig, 13 i 24 de juliol de 1999 i 4 de juny de 2001)."

Tant és així que en molts supòsits la caducitat produeix per si mateixa la prescripció de les accions. Aquest és el cas dels procediments sancionadors i dels procediments de control financer. En el cas dels procediments de control financer, s'ha apreciat la no procedència d'iniciar el procediment de revocació, malgrat no haver transcorregut el període de prescripció, de manera que si s'arribés a tramitar aquest procediment i acabés amb una resolució de reintegrament, aquesta resolució seria nul·la (serveixin d'exemple les sentències de l'Audiència Nacional, Sala Contenciosa Administrativa, de 13 de gener de 2011, 15 de setembre de 2011 i 16 de novembre de 2011, entre d'altres). El mateix efecte s'ha predicat amb relació als expedients sancionadors.

En conseqüència, es pot afirmar que en els procediments de gravamen l'apreciació de la caducitat impedeix l'inici del procediment de revocació malgrat no hagi prescrit l'acció de revocació.

Aquest efecte és fruit de diversa i abundant doctrina i jurisprudència. Segons la doctrina, no hi ha justificació a atorgar als ens públics segones oportunitats i repesques de l'exercici de les seves potestats públiques.<sup>3)</sup>

Quant a la jurisprudència, resulten ben il·lustratives les sentències del TSJ de Múrcia d'1 de juliol de 2000 i de 2 de juliol de 1997, que consideren que, encara que en la doctrina alguns autors sembla que admeten la possibilitat de reiniciar un expedient caducat, connectant amb l'article 44.2 de l'antiga Llei 30/1992, sobre la caducitat dels procediments iniciats d'ofici i de caràcter desfavorable -de què constitueix un supòsit prototípic el sancionador- amb l'article 92.3 de la mateixa Llei, es poden efectuar les observacions que segueixen.<sup>4)</sup>

L'Administració actua no com a titular d'una sanció jurídica individualitzada o dret, sinó en exercici d'una potestat administrativa que, com la de revocar o la sancionadora, està directament incardinada en l'ordenament jurídic, i per això és imprescriptible com a potestat, però no en l'exercici concret, ja que s'ha d'efectuar sota les exigències i els requisits que l'ordenament estableix i, entre les seves exigències, hi ha precisament la del requisit de temps, és a dir, que l'actuació administrativa es dugui a terme dins del termini fixat legalment. Aquest exercici s'exhaureix en cada cas, sota les condicions establertes legalment, i impedeix reiniciar l'expedient encara que no hagi transcorregut el termini de prescripció.

Contràriament, si es pogués reiterar el procediment de revocació o sancionador mancaria absolutament de sentit i fonament l'institut de la caducitat com a forma de finalització del procediment per paralització imputable a l'Administració, la qual cosa no sembla que el legislador hagi volgut fer en regular aquest supòsit de perempció procedimental.

Tant la potestat de revocació com la sancionadora situen l'Administració en una posició jurídica de prerrogativa respecte de la persona administrada, que la faculta per imposar-li, per si mateixa, de manera unilateral i en virtut del privilegi denominat usualment d'autotutela administrativa, una determinada situació jurídica executiva, com és la possibilitat de revocar o d'imposar una sanció, quan legalment procedeixi, i a aquest efecte l'Administració no necessita exercitar accions davant dels tribunals de justícia, actuant com actua en exercici de tal potestat. És indubtable que

en gaudir el seu exercici d'una presumpció *iuris tantum* de conformitat a la llei, es desplaça sobre l'interessat la càrrega d'exercitar, en temps i forma, els recursos i les accions que siguin procedents contra l'acte administratiu de gravamen.

La improcedència de la reobertura d'un procediment de gravamen caducat ve reforçada pel fet que la causa determinant es troba en la paralització del procediment, en tant que fet o circumstància imputable a l'Administració i no a l'interessat (si la paralització hagués estat imputable a aquest, hagués impedit que la caducitat es produís), per la qual cosa no sembla just ni adequat que les conseqüències de la passivitat administrativa s'atribueixin a l'imputat i en lloc de l'Administració responsable de la inactivitat. La predeterminació normativa de la potestat administrativa de revocació o sancionadora i del seu exercici impedeix justament que aquesta situació, per raons jurídiques (art. 9.3 de la CE), es prolongui més enllà dels terminis legalment establerts, en virtut de la legítima confiança del ciutadà en l'observança i el compliment de les normes vigents per part de l'Administració (en aquest mateix sentit, vegeu la Sentència del TSJ de Múrcia de 21 de febrer de 2000). Per això la caducitat del procediment sancionador es produeix en cas d'extemporaneïtat de l'actuació administrativa imputable a l'Administració mateixa perquè, quan exercita aquesta potestat, hom li exigeix una actuació especialment diligent i eficaç, que posi fi a la situació d'incertesa en el temps estrictament i legalment prefixat.

No sembla raonable entendre que, malgrat la caducitat produïda i declarada del procediment, l'Administració pugui repetir-lo, com si aquella caducitat no existís legalment, això és, com si fos una espècie de tècnica indiferent en el terreny jurídic, sense cap funció a complir, ni transcendència o efecte jurídic, de la qual es pogués prescindir, o ser ignorada, malgrat venir, com és establert per l'ordenament, amb unes determinades conseqüències i haver estat declarada a més específicament per l'Administració mateixa.

El sentit de la caducitat és donat per l'exigència constitucional que l'Administració actuï de manera eficaç (art. 103.1 de la CE) i temporània, exigència que resulta sancionada si s'incompleix per la inactivitat de l'Administració. Paral·lelament, és un dret de la persona administrada - vinculat al principi de seguretat jurídica- que l'Administració actuï enjudiciant i resolent l'assumpte estrictament dins de termini, perquè la potencial situació de perjudici i d'incertesa generada amb la incoació del procediment, i la possible imputació de responsabilitat al presumpte infractor, no es prolonguin més enllà del temps establert legalment, la qual cosa condiona l'Administració en l'exercici de la potestat de gravamen.

La declaració de caducitat en un procediment d'intervenció constitueix un acte administratiu favorable, o en terminologia ja clàssica, declaratiu de drets per a l'interessat, i és protegit pel principi d'irrevocabilitat, implícitament recollit en l'article 109 de la Llei 39/2015. Aquesta irrevocabilitat es fonamenta en la presumpció *iuris tantum* de la legalitat dels actes administratius, que veda que sigui la mateixa Administració autora de l'acte -en aquest cas, favorable per al destinatari- qui torni sobre el seu propi acte, i no fer cas de l'efecte alliberador de l'aflictiva situació de l'imputat a què en l'anterior acte administratiu -el declaratiu de la situació de caducitat- va posar fi, per passivitat no de l'interessat, sinó de l'Administració, i torni aquesta a reiterar l'expedient, prescindint del règim de revisió d'ofici dels actes administratius que la llei mateixa estableix.

L'article 95.3 de la Llei 39/2015 disposa que la caducitat d'un expedient sancionador no produeix per si sola la prescripció de les accions del particular o de l'Administració, però es refereix als expedients iniciats a instància de part i no als expedients iniciats d'ofici, com són els de revocació, o sancionadors o de gravamen de qualsevol classe.

És diferent i no semblant que l'article 25.1.b de la Llei 39/2015 remeti a l'article 95, d'una manera genèrica, quant als efectes en els procediments en què l'Administració exerciti potestats d'intervenció, susceptibles de produir efectes desfavorables o de gravamen. Però tampoc és menys cert que no tots els efectes de la caducitat per un o altre tipus de procediments (a instància de part o d'ofici) puguin ser idèntics, com succeeix amb el requeriment necessari a l'interessat quan el procediment estigui paralitzat per causa imputable a aquesta per evitar-ne la caducitat, menció aplicable únicament als procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat.

Que el controvertit apartat tercer de l'article 92 al·ludeixi a les accions de l'Administració sembla que es converteix en el punt clau que permeti connectar els efectes de la caducitat amb el que disposa l'article 25.1.b de la Llei 39/2015.

En conseqüència, es podria considerar contrari als principis de seguretat jurídica, bona fe i confiança legítima exigir una obligació molt tardanament, encara que no hagi transcorregut el termini de prescripció. Ara bé, si en aplicació d'aquests principis no s'exerceix l'acció de revocació i, si escau, de reintegrament, es pot considerar que aquesta omissió genera un perjudici econòmic a la hisenda de la Generalitat, la qual cosa comportaria la necessitat d'iniciar les actuacions oportunes, d'acord amb el que estableix el capítol VIII del TRLFPC.

En conclusió, *abusus non usus, sed corruptela*.

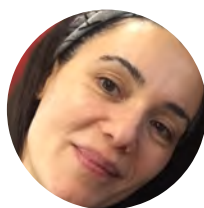
---

1) Font: Intervenció General

2) Vegeu la doctrina del catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat de Còrdova, Manuel Rebollo Puig (2005), "El reintegro de subvenciones", a G. Fernández Farreres (dir.), *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, Cizur Menor, Thomson Civitas.

3) Rafael Caballero Sánchez, "Nacimiento y evolución del instituto de la caducidad en el Derecho Administrativo", *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 55 (1999), i *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, Ed. McGraw Hill, Madrid, 1999; José Antonio López Pellicer, "La caducidad del procedimiento administrativo sancionador: ¿puede reabrirse y tramitarse otro si la infracción no ha prescrito?", *Actualidad Administrativa*, n. 42 (de 15 a 21 de noviembre de 1999), i "La actuación extemporánea de la Administración en el procedimiento sancionador", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 105, (2000); Joaquín Meseguer Yebra, "A vueltas con la caducidad en los procedimientos sancionadores", *Revista Jurídica de Castilla i León*, n. 1 (2003).

4) Altres sentències que determinen que el transcurs del termini màxim per resoldre ha de determinar necessàriament l'extinció del procediment sancionador són les sentències del Tribunal Suprem de 28 de juny de 2004 i de 24 de gener de 2011.



**Irene Artigues Rodríguez**

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