

EAPC - Gestió i control de subvencions i ajuts



El procediment de reintegrament i la modificació de la Llei 5/2020

15-07-2021

En matèria de subvencions, la jurisprudència del Tribunal Suprem parteix de la premissa que en el reintegrament hi ha un acte vàlid, però sotmès a una condició que incompleix el beneficiari o l'entitat col·laboradora. Les condicions a les quals se subordina el bon funcionament de la relació jurídica subvencional, són les que enumera l'article 37 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (LGS).

La jurisprudència ha subratllat en diverses resolucions que l'interès general és la principal causa del reintegrament, com ara la Sentència de 30 de juliol de 2014 de la Sala Contenciosa Administrativa de l'Audiència Nacional: “[...] en matèria de subvencions s’ha destacat l’existència d’un indiscutible interès general i públic en el reintegrament immediat, que demana que es compleixin les condicions que van determinar l’atorgament de la subvenció, no només per l’efecte exemplificador que suposa, sinó per la necessitat que els recursos disponibles per a l’activitat de foment siguin utilitzats de forma adequada i conformement a la legalitat [...].”

El Tribunal Suprem afirma en la Sentència de 2 de juny de 2003 que “existeix, per tant, un caràcter condicional en la subvenció, en el sentit que el seu atorgament es produeix sempre sota la condició resolutòria que el beneficiari compleixi les exigències o tingui un determinat comportament o dugui a terme una determinada activitat en els termes concrets que s’estableixi en la concessió”.

El procediment de reintegrament no té caràcter sancionador, però és compatible amb l'exigència de les responsabilitats que es puguin derivar de la comissió de les infraccions regulades en la LGS. Per tant, no s'exigeix la concurrència de qualsevol element de culpa per poder instruir el procediment de reintegrament, tal com va assenyalar la Sentència de 19 de desembre de 2014 de l'Audiència Nacional: “[...] de cap manera es pot sostenir que la devolució de la subvenció atorgada per l'incompliment de les condicions imposades i acceptades, es pot considerar dins de l'àmbit del dret sancionador.”

Els efectes comuns de l'article 37 de la LGS són la devolució pel beneficiari de les quantitats percebudes i l'exigència de l'interès de demora corresponent des del moment del pagament de la subvenció fins a la data en què s'acordi la procedència del reintegrament. En l'article 37 s'enumeren un conjunt de causes, que es caracteritzen per la falta d'homogeneïtat, i inclou incompliment d'obligacions de caràcter formal, material, de la normativa de subvencions i, fins i tot, de les obligacions que puguin imposar les administracions atorgants en la resolució de concessió. Les principals causes són:

- 1. Obtenció de la subvenció falsejant les condicions requerides o amagant les que ho hagin impedit. Aquest supòsit no només dona lloc al procediment de reintegrament, sinó que també pot implicar responsabilitat penal, en cas que es donin els elements de delictes establerts en l'article 308 del Codi penal (multa en funció de l'import falsejat i pena de presó d'un a cinc anys).
- 2. Incompliment total o parcial de l'objectiu, de l'activitat, del projecte o la no adopció del comportament que fonamenten la concessió de la subvenció. Segons l'article 91 del Reglament de la LGS, aprovat pel Reial decret 887/2006, de 21 de juliol (RLGS), el beneficiari ha de complir tots i cadascun dels objectius, activitats i projectes, adoptar els comportaments que fonamenten la concessió de la subvenció i complir els compromisos assumits. En aquest apartat s'estableix la possibilitat que l'incompliment sigui total o parcial. Es pot produir un reintegrament parcial de la subvenció en cas que el cost efectiu final de l'activitat resulti inferior al pressupostat.
- 3. Incompliment de l'obligació de justificació o justificació insuficient, en els termes que estableix l'article 30 de la LGS i, si s'escau, en les normes reguladores de la subvenció. Segons l'article 14.1.b de la LGS, els beneficiaris estan obligats a justificar davant de l'òrgan concedent o de l'entitat col·laboradora tant el compliment dels requisits i les condicions, com la realització de l'activitat i el compliment de la finalitat de la subvenció. L'article 92 del RLGS estableix que si, un cop transcorregut el termini atorgat per presentar la justificació, aquesta no s'ha efectuat, s'ha d'acordar el reintegrament de la subvenció, previ requeriment al beneficiari de la justificació en un termini improrrogable de quinze dies (art. 70 del RLGS). La manca de presentació de la justificació en aquest termini implica l'inici del procediment de reintegrament.

S'entén que no s'ha efectuat la justificació correctament quan l'Administració, en les actuacions de control, detecta que el beneficiari ha inclòs despeses que no responen a l'activitat subvencionada, o que la despesa no té la naturalesa de subvencionable (segons l'article 31 de la LGS o la relació de despeses establertes en les bases reguladores), o que aquestes despeses ja han estat finançades per altres subvencions, i en particular quan el cost d'adquisició de les despeses subvencionables sigui superior al valor de mercat.

- 4. Incompliment de l'obligació d'adoptar les mesures de difusió que conté l'article 18.4 de la LGS, ja que els beneficiaris han de dur a terme l'oportuna publicitat del finançament de programes, activitats, inversions o actuacions que siguin objecte de subvenció.
- 5. Resistència, excusa, obstrucció o negativa a les actuacions de comprovació i control financer. Els articles 14.1.c i 15.1.d de la LGS regulen l'obligació dels beneficiaris i de les entitats col·laboradores, respectivament, de sotmetre's a les actuacions de comprovació i control.
- 6. Incompliment de les obligacions imposades per l'Administració a les entitats col·laboradores i beneficiaris, amb motiu de la concessió de la subvenció, sempre que afectin la manera d'aconseguir els objectius, exercir l'activitat, executar el projecte o adoptar el comportament que fonamenta la concessió de la subvenció (o s'hi refereixin).
- 7. A l'últim, motius diferents dels anteriors, quan en derivi la impossibilitat de verificar la utilització que s'ha fet dels fons percebuts, el compliment de l'objectiu, la realitat i la regularitat de les activitats

subvencionades, o la concurrència de subvencions, ajuts, ingressos o recursos per a la mateixa finalitat, procedents de qualssevol administracions o ens públics o privats, nacionals, de la Unió Europea o d'organismes internacionals.

L'article 37 de la LGS assenyala que en els supòsits en els quals sigui procedent el reintegrament, a més de les quantitats rebudes pel beneficiari, s'ha d'exigir l'interès de demora corresponent des del moment del pagament de la subvenció fins a l'acord del procediment de reintegrament. És a dir, que el *dies a quo*, per calcular els interessos i la data de pagament de la subvenció, és l'inici del còmput de termini, mentre que el *dies ad quem* correspon a la data en què s'adopta la resolució d'inici del procediment de reintegrament. Les quantitats a reingressar tenen la consideració d'ingrés de dret públic.

El procediment de reintegrament de subvencions té caràcter administratiu i l'òrgan competent per resoldre és l'òrgan concedent (art. 41 de la LGS) quan aquest apreciï l'existència d'algun dels supòsits de reintegrament comentats anteriorment. El reintegrament s'articula en dues fases, una de declarativa, mitjançant la resolució en què es posa de manifest la concurrència de la causa del reintegrament, de què sorgeix l'obligació del beneficiari o de l'entitat col·laboradora de retornar a l'Administració concedent els diners; i la segona, que correspon a la fase recaptadora, que es regula d'acord amb la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària (LGT), i el Reglament General de Recaptació, aprovat pel Reial decret 939/2005, de 29 de juliol.

L'article 42 de la LGS disposa que el procediment de reintegrament de subvencions es regeix per les disposicions generals sobre procediments administratius recollides en el títol IV de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC). Per tant, el procediment s'inicia d'ofici per acord de l'òrgan competent, per iniciativa pròpia o com a conseqüència d'una ordre superior, a petició raonada d'altres òrgans o per denúncia. Cal recordar també que aquest procediment es pot iniciar com a conseqüència del resultat dels informes de control financer elaborat pels òrgans de control intern o extern.¹⁾

En l'acord d'inici del procediment, s'ha d'indicar la causa que determina l'inici, les obligacions incomplertes i l'import de la subvenció afectat. És necessari garantir el tràmit d'audiència a la persona interessada durant el procediment, concretament l'article 94 del RLGS disposa que s'ha de notificar al beneficiari o a l'entitat col·laboradora i que cal atorgar-li un termini de quinze dies perquè presenti les al·legacions o la documentació que consideri oportunes.

La jurisprudència respecte al tràmit d'audiència ha mostrat una certa flexibilitat, ja que diverses sentències de l'Audiència Nacional (7 de juliol de 2011, 16 de gener de 2001, 28 de setembre de 1995, 25 d'abril de 1994, 19 de gener de 1991 i 21 de gener de 1985), conclouen que "la jurisprudència d'aquesta Sala ha declarat repetidament que la manca d'audiència de la persona interessada no determina la nul·litat de ple dret de l'acte administratiu, sinó la seva anul·labilitat, segons el que disposa la LPAC, el que es requereix és que la persona interessada hagi patit indefensió, i s'ha d'acreditar que la manca d'audiència ha impedit exercir algun mitjà de defensa que hagi pogut utilitzar abans [...]".

El termini màxim per resoldre i notificar la resolució del procediment de reintegrament és de dotze mesos des de la data de l'acord d'iniciació del procediment, tal com estableix l'article 42 de la LGS. En cas que passin els dotze mesos sense que s'hagi notificat una resolució expressa, té lloc la caducitat del procediment. La resolució del procediment de reintegrament ha d'identificar

l'obligat del reintegrament, les obligacions incomplertes, la causa de reintegrament que disposi l'article 37 de la LGS i l'import de la subvenció a reintegrar, juntament amb la liquidació dels interessos de demora.

La resolució de notificació a la persona interessada ha d'establir el termini perquè aquest faci el pagament del reintegrament. En cas de no fer-ho en el termini establert, es passaria a reclamar aquest reintegrament en via executiva i s'aplicarien els recàrrecs del període executiu establerts en la normativa tributària (art. 28 de la LGT).

A Catalunya, les causes de revocació (reintegrament) de subvencions es recullen en l'article 99 del Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya (TRLFPC), i el procediment de revocació es regula en l'article 100 del TRLFPC.

L'article 97.20 de la Llei 5/2020, del 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient, llei de mesures, ha modificat l'apartat 1 i 2 de l'article 100 del TRLFPC i equipara el termini màxim per resoldre al que disposa la LGS, amb el redactat següent:

- “a) L'expedient s'ha d'iniciar i notificar en el termini de tres mesos des de l'acte administratiu del resultat de l'actuació de comprovació o en el termini d'un mes des de la notificació del resultat del control financer efectuat per la Intervenció General.
- b) El termini per a concloure l'expedient és de dotze mesos a comptar de la data de la resolució d'inici de l'expedient, que ha d'ésser dictada per l'òrgan que va signar la resolució de concessió. Aquest termini es pot prorrogar de manera motivada per un període no superior a sis mesos, d'acord amb el que determinen les normes reguladores del procediment administratiu comú.
- c) El procediment es resol d'acord amb el que determinen les normes reguladores de la LPAC i s'ha de reconèixer a les persones interessades el dret a fer al·legacions, proposar mitjans de prova i el tràmit d'audiència.”

També disposa que, un cop transcorregut el termini establert (dotze mesos) sense que s'hagi notificat la resolució expressa, es produeix la caducitat del procediment.

L'apartat 2 de l'article 100 disposa que, si la resolució estableix que s'ha produït una causa de revocació, s'ha d'acordar el reintegrament total o parcial de les quantitats percebudes i l'exigència dels interessos de demora des de la data de pagament de la subvenció o de les bestretes o els pagaments a compte efectuats.

A tall de recapitulació, la modificació de la redacció de l'article 100 del TRLFPC aporta més claredat i concreció al procediment de revocació-reintegrament: s'estableix un termini per iniciar i notificar l'expedient, es fixa el termini per concloure l'expedient en dotze mesos a comptar des de la data de la resolució d'inici de l'expedient i, en l'apartat 2 de l'article 100, en cas de resolució de revocació s'unifica la data de pagament de la subvenció o de les bestretes o pagaments a compte efectuats com a termini a partir del qual es pot exigir el reintegrament de les quantitats percebudes i dels interessos de demora.

1) Els òrgans de control intern són: la Intervenció General de l'Estat, quan es tracta de subvencions d'àmbit estatal; la Intervenció General de la Generalitat de Catalunya, quan es tracta de subvencions atorgades per l'Administració de la Generalitat de Catalunya, i la intervenció de l'entitat local, quan es tracta de subvencions d'àmbit local. Els òrgans de control extern són el Tribunal de Comptes i els òrgans de control extern autonòmics, que a Catalunya és la Sindicatura de Comptes de Catalunya.



Óscar Segura San Juan

Auditor de la Sindicatura de Comptes