

EAPC - Gestió i control de subvencions i ajuts



La institució de la prescripció: una institució complexa?

10-09-2021

Aquest apunt enllaça amb el que es va publicar el 26 de setembre de 2019 [Les 2 F i les 2 P: la fase declarativa i la recordatòria i el període voluntari i el de constrenyiment o executiu en les subvencions de revocació o reintegrament](#), i tracta una qüestió d'interès, la prescripció del dret de l'Administració per exigir el pagament d'un ingrés de dret públic en el cas derivat de la revocació o del reintegrament d'una subvenció.

El punt de sortida s'inicia quan l'òrgan competent resol la resolució de revocació d'una subvenció atorgada, parcial o total, mitjançant la qual es declara l'obligació de la persona interessada de reintegrar les quantitats rebudes, pels conceptes que puguin correspondre amb els interessos de demora meritats i en el benentès que aquests deutes no són de naturalesa tributària.

La prescripció en la Llei general de subvencions presenta un conjunt d'especificitats, com a forma d'extinció, en els procediments de reintegraments o revocació, i alhora obra com a conseqüència de dos factors, que tenen com a efecte l'extinció de l'obligació del reintegrament com a conseqüència del silenci:

a) La inactivitat per part de l'Administració a l'hora de reconèixer, liquidar o recaptar el dret o l'ingrés públic. b) Pel transcurs d'un determinat període de temps en què es produeix el fet exposat.

El marc normatiu de referència és el següent:

- L'article 39 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, en relació amb la prescripció disposa el següent: "1. Prescriu al cap de quatre anys el dret de l'Administració a reconèixer o liquidar el reintegrament; 2. Aquest termini es computa, en cada cas: a) Des del moment en què va vèncer el termini per presentar la justificació per part del beneficiari o l'entitat col·laboradora; b) Des del moment de la concessió, en el cas que disposa l'apartat 7 de l'article 30; c) En el cas que s'hagin establert condicions o obligacions que hagin de complir o mantenir el beneficiari o l'entitat col·laboradora durant un període determinat de temps, des del moment en què va vèncer el termini esmentat."
- L'article 37.1.h de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, en relació amb la prescripció disposa, quan el reintegrament derivi de les ajudes d'estat contràries al Tractat de la CE, el termini de 10 anys des de la data en què es va concedir de forma no legal al beneficiari.

- Els articles 66-68 de la Llei general tributària, en el mateix sentit que la Llei general de subvencions, disposa que el termini de la prescripció és de quatre anys.
- L'article 15.1 de la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària (LGP), regula els diferents supòsits de prescripció de drets de naturalesa pública i disposa que “llevat del que estableixin les lleis reguladores dels diferents recursos, prescriu al cap de quatre anys el dret de la hisenda pública estatal [...]; b) al cobrament dels crèdits reconeguts o liquidats a comptar des de la data de la notificació o, si aquesta no és preceptiva, des del venciment [...]”.
- L'article 15.1 del Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre (TRLFP), disposa que “Si les lleis reguladores dels diferents recursos financers no ho disposen altrament, els drets de la Generalitat al reconeixement i la liquidació dels crèdits a favor seu prescriuen al cap de quatre anys des de la data en què els pugui exercitar. No pot tampoc exigir-ne el cobrament passats quatre anys des del reconeixement o la liquidació [...]”.
- L'article 100.4 de la mateixa norma disposa que “El termini de prescripció del dret de la Generalitat a la revocació i, si escau, al rescabament dels fons rebuts per beneficiaris de subvencions és de cinc anys i es computa, segons el cas: a) Des del moment en què va vèncer el termini per presentar la justificació per part del beneficiari; b) 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, i c) Des del moment en què venç el termini en què el beneficiari hagi de complir o mantenir determinades condicions o obligacions establertes”.

D'acord amb el marc normatiu de referència que acabem d'esmentar, es poden extreure les conclusions següents: la prescripció del dret de l'Administració a exigir el pagament dels deutes tributaris i altres de naturalesa pública prèviament liquidats per aquella, entre els quals es troben les quantitats objecte d'obligació de reintegrament derivades d'una revocació d'una subvenció atorgada, és de quatre anys, en el sentit de l'article 15.1 de la LGP i l'article 15 del TRLFP.

La Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Palma de Mallorca, Sala Contenciosa, Secció 1, de 15 de març de 2021, Recurs 189/2019, Resolució 165/2021 (STSJ BAL 331/2021 - ECLI:ES:TSJBAL:2021:331), és important per distingir les diferents parts en què es divideix la prescripció:

“A partir de los preceptos transpuestos, por consiguiente, debemos diferenciar dos partes en materia de prescripción, la primera, a los efectos de que la Administración pudiese acordar el reintegro de las ayudas contra la entidad subvencionada, el plazo de prescripción es de 4 años desde que la deudora debiera entregar la justificación de los gastos, en el presente asunto, se inicia a computar desde el 12 de noviembre de 2010, cuando la beneficiaria entregó la cuenta justificativa; y el primer indicio de conocimiento formal de la entidad interesada del expediente se produce con la presentación de un escrito de alegaciones en el seno del expediente en fecha 16 de diciembre de 2014, tras haber conocido "por casualidad" la existencia del procedimiento de reintegro, cuando notoriamente había transcurrido el plazo de 4 años, debiendo estimarse también el recurso en cuanto a este extremo.”

No se n'escau l'aplicació per part de l'Administració, segons l'article 100.4 del TRLFP, que regula la prescripció del dret a determinar aquest deute de dret públic i fixa un termini de cinc anys, i no se'n fa referència en la prescripció del dret a exigir-ne el pagament, fet d'especial interès, ja que davant del silenci de la normativa específica de subvencions s'ha de seguir el criteri que fixa la normativa general, és a dir, quatre anys.

Per la qual cosa, cal distingir entre la prescripció del dret de l'Administració a exigir el pagament dels deutes tributaris i altres de naturalesa pública i la prescripció del dret a determinar el dret a la revocació o al rescabament del fons percebuts per beneficiaris de subvencions.

També cal tenir en compte el que disposa l'article 98 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, en relació amb l'executivitat dels actes administratius, per motius de temporalitat:

“Els actes de les administracions públiques subjectes al dret administratiu són immediatament executius, llevat que: a) Es produeixi la suspensió de l'execució de l'acte (article 117); b) Es tracti d'una resolució d'un procediment de naturalesa sancionadora contra la qual es pugui interposar algun recurs en via administrativa, inclòs el potestatiu de reposició (article 85); c) Una disposició estableixi el contrari; d) Es necessiti una aprovació o autorització superior.”

Específicament l'article 117 de la Llei 39/2015 estableix que “La interposició de qualsevol recurs, excepte en els casos en què una disposició estableixi el contrari, no suspèn l'execució de l'acte impugnat”, i en l'apartat dos i tres es regulen els supòsits en els quals és factible la suspensió d'ofici o bé a instància de la persona interessada fonamentat quan l'execució pot causar perjudicis d'impossible o difícil reparació o la impugnació es fonamenti en alguna de les causes de nul·litat de ple dret establertes en la llei, a més dels efectes que es deriven de la manca de resolució de la sol·licitud de suspensió en el termini establert (silenci positiu).

A més a més, l'apartat 4 de l'article 117 disposa que [...] “La suspensió s'ha de prolongar després que s'hagi esgotat la via administrativa quan, havent-ho sol·licitat prèviament la persona interessada, existeixi una mesura cautelar i els efectes d'aquesta s'estenguin a la via contenciosa administrativa. Si la persona interessada interposa un recurs contenciós administratiu, en què sol·licita la suspensió de l'acte objecte del procés, la suspensió s'ha de mantenir fins que es produeixi el pronunciament judicial corresponent sobre la sol·licitud”.

A més, d'acord amb la Sentència del Tribunal Suprem 1899/2016, de 20 de juliol de 2016 (Recurs de cassació per a la unificació de doctrina 3358/2015), que és important per entendre els extrems exposats en el FJ 7, disposa que “En definitiva, la petición de suspensión, en tanto no sea resuelta, o la concesión de la suspensión condicionada a la prestación de garantía, con plazo o sin plazo, en tanto no exista pronunciamiento expreso dejando sin efecto la suspensión por el incumplimiento apreciado y sea participada, impide a la Administración llevar a cabo cualquier actuación de ejecución del acto recurrido, por lo que ha de entenderse que el plazo de prescripción de la acción de cobro queda interrumpido con motivo de una solicitud de suspensión hasta la notificación a la Administración de la decisión final”.

Per la qual cosa, del que s'ha exposat es desprèn el següent:

1. El termini de prescripció del dret de l'Administració per exigir el pagament de les quantitats sobre les quals existeix obligació de reintegrament derivat d'una resolució de revocació d'una subvenció atorgada és de quatre anys.
2. Aquest termini de quatre anys s'ha de comptar deixant de banda, entre d'altres, els supòsits de suspensió des de la data de la notificació de la resolució de revocació en què es reconeixen les quantitats a reintegrar.
3. Si s'ha acordat la suspensió de l'executivitat del deute, tant en via administrativa com en via judicial, aquesta suspensió resta vigent fins que recaigui la corresponent sentència ferma.

4. La suspensió s'entén atorgada preventivament des que se sol·licita fins que recau la corresponent resolució de la peça separada de suspensió.

Altres qüestions d'interès, si el deute està suspès fins que no hi ha la sentència ferma, són els següents:

- El nou termini de pagament voluntari s'ha d'obrir automàticament un cop hi ha sentència ferma, o bé
- L'Administració ha de notificar expressament a la persona interessada l'aixecament de la suspensió i simultàniament atorgar un nou termini d'ingrés en fase voluntària.

Quines són les conseqüències que es deriven de la suspensió? El deute continua suspès i, per tant, no se'n deriva l'obertura del període executiu, ni tampoc que l'Administració hagi de dictar la corresponent provisió de constrenyiment, que és el que pot ser objecte de la impugnació?

El Tribunal Suprem, en la Sentència de 31 de maig de 1993 (RJ 1993, 3649), en el FJ 3 disposa que: “La cuestión que se plantea es, pues, si el Ayuntamiento de Alicante puede iniciar el procedimiento de apremio sin notificar expresamente al administrado el fin de la suspensión y la apertura de un plazo para el pago voluntario. El Ayuntamiento apelado [...] mantiene que no ha de realizar ninguna notificación al administrado que debe pagar voluntariamente al recibir la notificación de la resolución definitiva [...] confirmatoria de aquella liquidación. Sin embargo el Ayuntamiento conoce cuando se le notifica a él dicha resolución pero no tiene por qué saber cuándo aquélla ha sido notificada al obligado al pago, por lo que no hay un término cierto con el que pueda operar para comenzar a computar el período de inicio del plazo de pago voluntario; por otro lado, el tiempo transcurrido durante la suspensión determina el devengo de los intereses correspondientes cuyo pago precisa inevitablemente una nueva liquidación por tal concepto, que ha de ser notificada al obligado a su pago, previamente a la iniciación del procedimiento de apremio. A ello se añade que la liquidación se encontraba suspendida por la prestación de aval que, en este caso, garantizaba suficientemente el pago de la deuda tributaria, cuya devolución no era posible sin el previo pago de la referida deuda por lo que el Ayuntamiento habría obtenido el pago de aquélla, como efectivamente lo hizo, sin más que dirigirse al Banco avalista notificándole el fin de la suspensión y su obligación de responder del pago de la cantidad avalada.”

En el mateix sentit es pronuncia la Sentència del Tribunal Suprem de 28 d'octubre de 2005, en un supòsit de suspensió en via economicoadministrativa: “[...] el órgano de gestión, una vez recibidas las actuaciones ejecutivas del órgano que hubiera resuelto el recurso, tendrá que dirigir necesariamente una notificación expresa al interesado en ejecución de lo resuelto, advirtiéndole que ha quedado sin efecto la suspensión, señalando plazo para el ingreso en periodo voluntario y apercibiéndole del apremio y ejecución de la garantía si no se produce tal ingreso. De no cumplirse todos estos requisitos, el apremio será nulo, porque sin advertencia de que ha quedado sin efecto la suspensión, ni señalamiento de plazo para ingreso en plazo voluntario, se sitúa al contribuyente en total indefensión [...]”

També cal tenir en compte el que disposa els apartats 2.1 i 2.3 de la Resolució de 21 de desembre de 2005, de la Secretaria d'Estat d'Hisenda i Pressupostos i Presidència de l'Agència Estatal d'Administració Tributària, per la qual es dicten criteris d'actuació en matèria de suspensió de l'execució dels actes impugnats mitjançant recursos i reclamacions i de relació entre els tribunals economicoadministratius i l'Agència Estatal d'Administració Tributària; el Reial decret

520/2005, de 13 de maig, pel qual s'aprova el Reglament general de desplegament de la Llei 58/2002, de 17 de desembre, general tributària, en matèria de revisió en via administrativa, pel que fa a l'execució de les resolucions judicials, i la mateixa Llei 58/2002, de 17 de desembre:

“2.2 Ejecución de resoluciones y sentencias de los órganos de lo contencioso-administrativo: 2. La Oficina de Relación con los Tribunales competente en cada caso remitirá las sentencias total o parcialmente estimatorias al órgano que dictó el acto impugnado que, en el plazo de un mes a contar desde que la resolución judicial tenga entrada en el registro correspondiente a su sede, deberá notificar al interesado el acuerdo por el que se da estricto cumplimiento a lo dispuesto por el Juez o Tribunal de lo contencioso-administrativo, informando del resultado a la Oficina de Relación con los Tribunales. 2.3 Cuando la sentencia confirme el acto impugnado y hubiere mediado suspensión durante la sustanciación del recurso contencioso-administrativo, la Oficina de Relación con los Tribunales remitirá la documentación al órgano que resulte competente para liquidar los intereses de demora quien, en el plazo de un mes a contar desde que la resolución judicial tenga entrada en el registro correspondiente a su sede, deberá reclamar el ingreso de la deuda. Si la suspensión se hubiera producido en período voluntario de ingreso, se notificarán los plazos de ingreso del artículo 62.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, y si la suspensión se produjo en período ejecutivo, se comunicará la procedencia de la continuación o del inicio del procedimiento de apremio, según que la providencia de apremio hubiese sido notificada o no, respectivamente, con anterioridad a la fecha en la que surtió efectos la suspensión.”

Tribunal Suprem, Sala Contenciosa, Recurs de cassació 193/2014, Resolució n. 1319/2016 (Roj: STS 2651/2016 - ECLI:ES:TS:2016:2651).

“Todo apunta a que en este caso ha habido una evidente disfunción administrativa, en tanto que unos órganos por otros se han abstenido de ejecutar la resolución de 16 de marzo de 2006 del TEAC y de devolver a la entidad interesada la cantidad reconocida por el TEAC, no pudiendo dejar de compartir la censura que formula la sentencia recurrida a la actuación del TEAC en este caso, pues este organismo no manifestó el menor interés en hacer ejecutar su propia resolución, dejando de controlar la recepción de la resolución por el órgano de destino llamado a cumplirla y de indagar las razones de la inejecución de la resolución firme dictada.

De hecho, ha habido un claro olvido por la Administración del apartado 2. del art. 66 del Reglamento General de Revisión en Vía Administrativa, que señala que los actos resultantes de la ejecución de reclamaciones deben ser notificados en el plazo de un mes desde que dicha resolución tenga entrada en el registro del órgano competente para su ejecución. La claridad de sus términos no permite concluir sino que notificada que haya sido una resolución económico-administrativa al órgano administrativo autor del acto impugnado, éste no puede tardar más de un mes en proceder a la ejecución en sus propios términos de tal pronunciamiento y a su correspondiente notificación al interesado.

En consecuencia, si la Delegación Especial de Madrid hubiera procedido a la ejecución de la Resolución del TEAC de 16 de marzo de 2006 en el plazo de un mes desde que, en 30 de agosto de 2006, recibió la notificación de la citada resolución del TEAC, se hubiera evitado el litigio seguido.”

Per tant, segons la jurisprudència, cal tenir present que, quan recau sentència ferma i es confirma l'acte impugnat, en aquest moment neix l'obligació per part de l'Administració de comunicar els nous terminis d'ingrés en via voluntària. No es reprenen de forma automàtica amb la notificació de la sentència ferma que confirma la liquidació impugnada, perquè la persona interessada desconeix la data en què aquesta ha estat notificada a l'Administració, i també perquè l'Administració no ha de conèixer la data en què es va notificar a la persona interessada.

D'acord amb el que s'ha exposat, el que és aplicable als ingressos tributaris és plenament aplicable a altres ingressos de dret públic i, per tant, per evitar la indefensió, cal que l'òrgan gestor notifiqui expressament a la persona interessada la finalització de la suspensió i la concessió del corresponent nou termini d'ingrés en via voluntària.

Finalment, és important tenir en compte que la institució de la prescripció no només abasta el que podem anomenar la fase en la qual s'interposa un recurs en via administrativa contra la resolució de revocació i reintegrament, i en la qual es pot sol·licitar la suspensió corresponent i alhora ser atorgada per la resolució de l'esmentat recurs, amb efectes des de la data d'interposició del recurs fins a la data de la notificació; també se'n poden derivar la sol·licitud de la part interessada de la corresponent mesura cautelar de suspensió, quan s'interposa el recurs en via judicial de la resolució del recurs de revocació i reintegrament i es pot donar el supòsit que l'executivitat del deute resti preventivament suspès fins que recau la corresponent sentència ferma.

També s'han de tenir en compte les facultats revisores reconegudes als tribunals economicoadministratius segons l'article 237.1 de la LGT, en les quals es pot donar el supòsit que s'interposi una reclamació, i es pugui anul·lar la provisió de constrenyiment del deute en via executiva i reconèixer el dret a la devolució de les quantitats que puguin resultar indegudament ingressades amb els interessos corresponents.



Georgina Maresma Olivella

Cap del Servei d'Administració Econòmica i Contractació del Consell Català de l'Esport