

# EAPC - Gestió i control de subvencions i ajuts



La comprovació o verificació és un procediment autònom?

14-10-2021

Com a continuació de les aportacions que s'han fet en aquest espai temàtic, aquest apunt ha de permetre donar a conèixer si, segons el que disposa la Llei 38/2003, general de subvencions (en endavant, LGS), el procediment de comprovació que finalitza amb la liquidació i que és previ a l'obertura del procediment de reintegrament, constitueix o no un procediment administratiu autònom.

El fil argumental per presentar aquest article és la Sentència núm. 445/2021 del Tribunal Suprem, Sala Contenciosa Administrativa, Secció Tercera, de 25 de març de 2021, recurs de cassació núm. 289/2021, i en concret la caducitat dels expedients de comprovació inclosa en els antecedents de fet (segon), en què es veuen els diferents posicionaments (demandant i demandat):

“[...] SEGUNDO. Caducidad de los expedientes de comprobación:

[...] en este recurso se plantea una cuestión novedosa sobre la que todavía la Sala no se ha pronunciado, pues no se refiere a la caducidad general o de los procedimientos de reintegro de subvenciones o sancionadores, sobre las que sí se ha pronunciado en varias ocasiones [...].

La cuestión, que según la parte demandante puede resumirse en si el seguimiento de un procedimiento de comprobación está sometido a un plazo máximo de duración y cabe la aplicación del instituto de la caducidad en el caso de que aquél se supere, ante la ausencia de un plazo máximo para la realización de dichas actuaciones en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), a diferencia de cuanto acontece en las actuaciones de control financiero, que sí tienen previsto un plazo máximo de duración de 12 meses a contar desde la fecha de notificación del inicio de las mismas, en virtud de lo dispuesto en el art. 49.7.

[...] dice que la Administración considera que los expedientes tramitados con carácter previo a la incoación de los de reintegro no son tanto un expediente de comprobación al tratarse de actuaciones realizadas en el ámbito del procedimiento de justificación de la subvención

concedida, que no estarían sometidas a ningún plazo máximo y que tendrían virtualidad para interrumpir el plazo de prescripción de la acción de reintegro tantas veces como fuere necesario con independencia de su duración;

[...] la recurrente entiende que se trata de un expediente autónomo de comprobación de la justificación y ejecución de acciones, una vez superada la fase de justificación de la subvención establecida en las bases de la convocatoria, que, como tal, ha de tener necesariamente una duración máxima, de modo que la superación sin haberlo concluido implica la necesidad de que se dicte una resolución de caducidad, con la consecuencia de que tales actuaciones fuera de plazo carecen de eficacia interruptiva de la acción de reintegro.

[...] En cambio, la cuestión sobre el tiempo que pueden durar las actuaciones de comprobación a efectuar por el Órgano concedente no está regulada en la referida normativa, aunque a lo largo de los años que lleva vigente la LGS los Tribunales han tenido ocasión de pronunciarse al respecto, si bien no siempre de manera uniforme, por lo que los órganos administrativos se han de ir adaptando a lo dispuesto en las últimas sentencias que se van conociendo sobre la cuestión planteada. En este sentido, cita las SSAN, de fecha 14 de julio de 2007 (recurso 12/2015) y de fecha 19 de julio de 2016 (recurso 65/2015), así como la del TSJ de la Rioja de 26 de junio de 2017 (recurso 212/2016), que se aparta del criterio mantenido en su sentencia de 17 de noviembre de 2016.

Aplicando dicha doctrina al caso enjuiciado, la solución no puede ser otra que la adoptada por la Administración, pues no cabe confundir un periodo de información previa con la apertura del expediente de reintegro, pues o que, al tratarse de actividades intermedias, no están sujetas a plazo de caducidad [...].

[...] las actuaciones de comprobación, que han de enmarcarse en el seno de un procedimiento, pueden iniciarse en cualquier momento dentro del plazo de prescripción, pero, una vez iniciadas, han de estar sometidas a un plazo de finalización. Y, siguiendo ese razonamiento, hemos de señalar que nos parece razonable que, a falta de un plazo específico contemplado por la LGS, se aplicase el de tres meses que, con carácter supletorio, prevé el art. 42.3 de la LRJ-PAC, si bien, habida cuenta que el Tribunal Supremo lo ha asimilado al plazo de doce meses previsto por la LGS para los procedimientos de control financiero en su art. 49.7, entendemos que ha de estarse a dicho plazo."

Per la qual cosa, els elements centrals de la controvèrsia són si el procediment de comprovació regulat en l'article 32 de la LGS està subjecte a termini de caducitat i, si s'escau, quin ha de ser aquest termini; és a dir, si està subjecte al termini de caducitat de tres mesos que resulta d'aplicar de forma supletòria els articles 21.3 i 25 de l'actual Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de las administracions públiques, i de forma subsidiària el de 12 mesos de l'article 49.7 de la LGS aplicable per analogia.

D'acord amb el que s'ha exposat, l'obligació de justificació que recau sobre el beneficiari de la subvenció i l'activitat de comprovació que fa l'administració comporten el següent:

- Un cop el beneficiari de la subvenció presenta la justificació, la comprovació o verificació que efectua l'Administració no constitueix un procediment autònom.

- No es poden confondre les actuacions de comprovació amb el procediment de reintegrament, ja que la incoació del procediment de reintegrament és una de les possibilitats que es deriven de les tasques de revisió de la documentació relativa a una subvenció. Aquests extrems es desprenen de la pròpia sistemàtica de la LGS, que inclou un article de forma específica que fa referència a la comprovació de la subvenció i que sistemàticament correspon al capítol relatiu al procediment de gestió i justificació de la subvenció, així com un procediment de reintegrament que es regula en el títol II de la LGS.
- No s'han de confondre les actuacions de comprovació que corresponen a l'Administració que concedeix la subvenció amb el control financer de les subvencions, que no correspon a l'Administració sinó a la Intervenció General.
- L'article 42 de la LGS fa referència al termini màxim per resoldre el procediment de reintegrament, i l'article 49.7, al termini màxim de durada de les actuacions de control financer un cop se n'ha notificat als beneficiaris la incoació. Aquests terminis no fan referència a les actuacions de comprovació i liquidació de la subvenció, per la qual cosa les activitats que tenen com a finalitat verificar la justificació presentada pel beneficiari no poden constituir un procediment diferenciat, ja que formen part del procediment general de l'atorgament de la subvenció, la gestió i la liquidació de la subvenció.
- L'article 32.1 de la LGS disposa que "1. L'òrgan concedent ha de comprovar la justificació adequada de la subvenció, així com la realització de l'activitat i el compliment de la finalitat que determinin la concessió o el gaudi de la subvenció", i en relació amb aquest precepte l'article 33.2 de la LGS disposa que "El valor comprovat per l'Administració serveix de base per calcular la subvenció i s'ha de notificar, degudament motivat i amb l'expressió dels mitjans i els criteris emprats, juntament amb la resolució de l'acte que conté la liquidació de la subvenció". La Sentència núm. 5/20210 del Tribunal Suprem, Sala Tercera, de 14 de gener (recurs de cassació núm. 4926/2017, FJ 10) declara el següent:

"[...] La verificación y comprobación desplegada por la Administración Pública de una subvención concedida que culmina con la liquidación del importe y abono de la ayuda, no enerva, anula o elimina la posibilidad de incoar un procedimiento de reintegro, ni aboca al procedimiento de revisión de oficio, pues la naturaleza jurídica de tal liquidación y abono no es la de una resolución que, de manera definitiva y firme, reconozca al beneficiario el derecho a percibir la subvención en la cuantía que se liquida y abona, sino la de una liquidación y pago provisionales sujetos, en su caso, a lo que resulte de comprobaciones ulteriores culminadas dentro del plazo de prescripción de cuatro años que establece el artículo 39.1 de la Ley General de Subvenciones.

En fin, la sentencia de esta Sala, Sección 4.ª, n.º 350/2018, de 6 de marzo (casación 557/2017, F.J. 10.º) señala con toda claridad que "[...] el acto del beneficiario de una subvención otorgada por acto firme de la Administración por el que se justifica el cumplimiento de la actividad a que se obligó con el otorgamiento de la subvención constituye una actuación a la que aquél viene obligado, que no inicia un procedimiento administrativo sujeto a un plazo máximo de resolución conforme al artículo 43.2 de la LPAC (actual artículo 21.3 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común) [...]."

Per acabar, en el FJ4 aquesta Sentència fa referència al posicionament de la qüestió d'interès casacional:

"Una vez que el beneficiario de la subvención presenta la justificación a la que viene obligado (artículos 2.1.b, 14.1.b y 30, apartados 1 y 2, de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones), la subsiguiente labor de comprobación o verificación que lleva a cabo la Administración (artículo 32.1 de la misma Ley) **no constituye un procedimiento autónomo**

en el que puedan identificarse fases diferenciadas -acuerdo de inicio, trámite de alegaciones, prueba, propuesta de resolución y resolución final- y que como tal procedimiento autónomo habría que considerar sujeto a plazo de caducidad, pues tales actividades de comprobación y verificación no son sino trámites que forman parte del procedimiento general de otorgamiento, gestión y liquidación de la subvención.”

La Sentència declara que la comprovació o la verificació que ha de fer l'Administració no constitueix un procediment autònom en el qual es puguin identificar fases diferenciades, i aquests tràmits formen part del procediment general de l'atorgament, la gestió i la liquidació de la subvenció.



## **Georgina Maresma Olivella**

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