

EAPC - Gestió i control de subvencions i ajuts



Reintegrament de subvencions (part I)

28-10-2021

Les causes de reintegrament de les subvencions estan establertes en els articles 36 i 37 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (ara en endavant, LGS).

L'article 36 de la LGS estableix com a causes de reintegrament la **nul·litat** i l'**anul·labilitat** de la resolució de la concessió, sense que en aquests supòsits s'exigeixin interessos de demora en cas d'haver de retornar les quantitats percebudes.

D'una banda, d'acord amb el que disposa l'article 47 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, sobre el procediment administratiu comú de les administracions públiques (en endavant, LPAC), **són causes de nul·litat de ple dret** els actes de les administracions públiques quan es donin els casos següents:

- a) Els que lesionin els drets i les llibertats susceptibles d'empara constitucional.
- b) Els dictats per un òrgan manifestament incompetent per raó de la matèria o del territori.
- c) Els que tinguin un contingut impossible.
- d) Els que siguin constitutius d'infracció penal o es dictin com a conseqüència d'aquesta.
- e) Els dictats prescindint totalment i absolutament del procediment legalment establert o de les normes que contenen les regles essencials per a la formació de la voluntat dels òrgans col·legiats.
- f) Els actes expressos o presumptes contraris a l'ordenament jurídic pels quals s'adquireixen facultats o drets quan no es tinguin els requisits essencials per adquirir-los.
- g) Qualsevol altre acte que s'estableixi expressament en una disposició amb rang de llei.
- h) Les disposicions administratives que vulnerin la Constitució, les lleis o altres disposicions administratives de rang superior, les que regulin matèries reservades a la llei i les que estableixin la retroactivitat de disposicions sancionadores no favorables o restrictives de drets individuals.

De l'altra, **són causes d'anul·labilitat** la resta d'infraccions de l'ordenament jurídic, en particular les descrites en la LGS en concatenació amb l'article 48 de la LPAC:

"1. Són anul·lables els actes de l'Administració que incorrin en qualsevol infracció de l'ordenament jurídic, fins i tot la desviació de poder. 2. No obstant això, el defecte de forma només determina l'anul·labilitat quan l'acte no tingui els requisits formals indispensables per

assolir el seu fi o doni lloc a la indefensió dels interessats. 3. La realització d'actuacions administratives fora del temps establert per a aquestes només implica l'anul·labilitat de l'acte quan així ho imposi la naturalesa del terme o termini."

Quan s'incorri en algun d'aquests supòsits i així es declari en el procediment administratiu habilitat a aquest efecte, l'autoritat administrativa ha d'efectuar la revisió d'ofici o, subsidiàriament, la declaració de lesivitat i la impugnació posterior. Així doncs, la declaració judicial o administrativa de nul·litat o anul·lació ocasiona l'obligació de tornar les quantitats percebudes.

Malgrat el que s'ha exposat, l'article 36.5 de la LGS estableix que no és procedent la revisió d'ofici de l'acte de concessió quan concorri alguna de les causes de reintegrament establertes en l'article 37. Per tant, si paral·lelament a una de les causes d'invalidesa determinant de nul·litat de ple dret es produeix una causa de reintegrament de les que estableix l'article 37 de la LGS, no s'ha d'efectuar la revisió d'ofici, sinó que s'ha d'aplicar directament la via del procediment de reintegrament.

Aquesta disposició pot portar algunes dificultats en l'aplicació de la norma, com podria ser el cas en què hagi prescrit el reintegrament de la subvenció. En aquest supòsit el dubte que sorgeix és si seria procedent la revisió d'ofici d'aquesta subvenció. És evident que si aquesta no es revisa d'ofici s'està deslliurant el beneficiari fins i tot de la nul·litat de ple dret. Per tant, tenint en compte que la revisió d'ofici es pot fer en qualsevol moment, mentre que el reintegrament està sotmès als terminis establerts en l'article 39 de la LGS, s'hauria d'interpretar que, si ha prescrit el reintegrament, ha de ser possible efectuar la revisió d'ofici.

Un cop vistes les causes de reintegrament incloses en l'article 36, s'analitzen, una per una, les causes de reintegrament detallades en l'article 37, que, a diferència de les de l'article 36, comporten la devolució de les quantitats percebudes i els corresponents interessos de demora.

Causa establerta en la lletra a: "Obtenció de la subvenció falsejant les condicions requerides per obtenir-la o amagant les que ho hagin impedit."

Aquesta causa de reintegrament es podria interpretar en realitat com una causa d'invalidesa de l'acte administratiu de la concessió, ja que si es falsegen o s'amaguen les circumstàncies que impedeixen l'obtenció de la subvenció és perquè no es té el dret a aquesta. No obstant això, tal com s'ha comentat, l'article 36 de la LGS que regula la nul·litat i l'anul·labilitat de la resolució de la concessió, estableix en l'apartat cinquè que "No és procedent la revisió d'ofici de l'acte de concessió quan concorri alguna de les causes de reintegrament establertes en l'article següent"; per tant, en cas de produir-se aquesta causa de reintegrament, seria procedent el reintegrament total de la subvenció.

Tanmateix, s'ha de tenir en compte que, perquè es produeixi aquesta causa de reintegrament, és necessari que el beneficiari de l'ajuda hagi incorregut en una acció o omissió de caràcter dolós, és a dir, que hagi obtingut la subvenció sabent que no reunia els requisits necessaris. En aquest cas, l'Administració haurà de poder demostrar que les dades subministrades o amagades pel beneficiari són contràries a la realitat i que aquesta circumstància no li era desconeguda.

Causa establerta en la lletra b: "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."

En primer lloc, cal destacar que, des d'un punt de vista jurídic, l'activitat que ha de dur a terme el beneficiari ha de quedar definida de forma clara i precisa en l'instrument regulador de la subvenció. En aquest sentit, l'article 62 del Reial decret 887/2006, de 21 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei general de subvencions (d'ara endavant, RLGs), estableix el següent: "A la resolució de concessió hi haurien de quedar clarament identificats els compromisos assumits pels beneficiaris; quan l'import de la subvenció i la seva percepció depenguin de la realització per part del beneficiari d'una activitat proposada per ell mateix, haurà de quedar clarament identificada tal proposta o el document on es va formular."

En segon lloc, cal tenir en compte que l'incompliment total de l'objectiu comporta el reintegrament íntegre de la subvenció obtinguda. Així mateix, l'incompliment parcial de l'objectiu també té com a conseqüència el reintegrament de la subvenció, però, en aquest cas, quan el compliment de les obligacions s'aproxima de manera significativa al compliment total i el beneficiari acredita una actuació que inequívocament tendeix a satisfer els seus compromisos, es podria admetre que la quantitat a reintegrar no fos la totalitat de l'import rebut sinó que es decidís d'acord amb el que disposa l'article 37.2 de la LGS, en aplicació de criteris que figurin en les bases reguladores o, si no n'hi ha, en la normativa reguladora de la subvenció. No obstant això, el redactat del citat article és insuficient, ja que no determina quina és la manera de procedir en els casos en què ni en les bases reguladores ni en la normativa reguladora de la subvenció s'hagin establert els criteris per modular el reintegrament. Davant l'absència d'aquests criteris, en molts casos, s'ha hagut d'acudir als tribunals per expedir l'aplicació del principi de proporcionalitat, bé pel fet d'entendre que s'ha donat compliment a l'objectiu de la subvenció, bé perquè el seu compliment s'aproxima significativament al compliment total o, almenys, per acceptar un reintegrament parcial i proporcional a l'incompliment.

Causa establerta en la lletra c: "Incompliment de l'obligació de justificació o la justificació insuficient, en els termes establerts en l'article 30 d'aquesta llei i, si escau, en les normes reguladores de la subvenció."

Aquesta causa de reintegrament és una de les que es produeixen més habitualment, i es poden originar per les circumstàncies següents:

- Quan el beneficiari no presenta els justificants de la subvenció. En aquest supòsit el reintegrament de la subvenció és total.
- Quan el beneficiari presenta totalment o parcialment els justificants de la subvenció, però dels presentats només una part són vàlids. En aquest cas el reintegrament és parcial, i és regulat en l'article 92 del RLGs: "2. S'entendrà incomplerta l'obligació de justificar quan l'Administració, en les seves actuacions de comprovació o control financer, detecti que en la justificació realitzada pel beneficiari s'hagin inclòs despeses que no responguin a l'activitat subvencionada, que no hagin suposat un cost susceptible de subvenció, que hagin estat ja finançades per altres subvencions o recursos, o que s'hagin justificat mitjançant documents que no reflecteixin la realitat de les operacions. 3. En aquests supòsits, sens perjudici de les responsabilitats que puguin correspondre, és procedent el reintegrament de la subvenció corresponent a cadascuna de les despeses anteriors la justificació indeguda de les quals hagi detectat l'Administració."

Causa establerta en la lletra d: "Incompliment de l'obligació d'adoptar les mesures de difusió que conté l'apartat 4 de l'article 18 d'aquesta Llei."

Una de les obligacions que tenen els beneficiaris és fer, en la forma que determini l'instrument regulador de la subvenció, la publicitat del finançament públic de l'activitat subvencionada. Amb la llei a la mà és molt estricta que es demani el reintegrament d'una subvenció quan hi ha evidència que el beneficiari ha dut a terme l'activitat, s'ha efectuat adequadament, s'ha justificat correctament, s'han aconseguit els objectius i que, perquè senzillament no s'hagi fet la publicitat, el beneficiari hagi de retornar el 100% de la subvenció.

El Consell d'Estat, en el dictamen de 26 de juny de 2003 sobre l'Avantprojecte de la LGS, va recomanar que aquesta causa de reintegrament es considerés una infracció administrativa: “[...] Podria reconsiderarse establecer entre las causas de reintegro de la subvención el incumplimiento de una obligación de carácter accesorio como es la de adoptar las medidas de difusión contenidas en el artículo 18.4 de la Ley [letra d del apartado 1 del artículo 37]. Habida cuenta la naturaleza de esta obligación, podría tipificarse su incumplimiento como infracción administrativa, en lugar de como causa de reintegro [...]”. No obstant això, la seva proposta no va prosperar i la LGS no va incloure cap modificació a aquest respecte.

Val a dir, a més a més, que aquesta causa de reintegrament va ser molt criticada per un sector de la doctrina, que opinava que el reintegrament en aquest cas juga com una sanció molt severa i fins i tot desproporcionada, atès que es tracta d'un incompliment d'una obligació formal, en què normalment el beneficiari haurà de retornar la subvenció percebuda encara que aquesta s'hagi utilitzat i aplicat a l'activitat subvencionada, la qual cosa pot comportar un perjudici greu.

Posteriorment, amb l'entrada en vigor del RLGS, es va suavitzar en l'article 31.1:

“Si s'ha incomplert aquesta obligació, [...], s'han d'aplicar les regles següents:

a) **Si resulta encara possible el compliment en els termes establerts, l'òrgan concedent haurà de requerir al beneficiari perquè adopti les mesures de difusió establertes en un termini no superior a 15 dies, amb advertiment exprés de les conseqüències que d'aquest incompliment es puguin derivar per aplicació de l'article 37 de la Llei. No es pot adoptar cap decisió de revocació o reintegrament sense que l'òrgan concedent hagi donat compliment a aquest tràmit.**

b) **Si per haver-se desenvolupat ja les activitats afectades per aquestes mesures no en resulta possible el compliment en els termes establerts, l'òrgan concedent pot establir mesures alternatives, sempre que aquestes permetin donar la difusió del finançament públic rebut amb el mateix abast de les acordades inicialment. En el requeriment que adreci l'òrgan concedent al beneficiari, s'ha de fixar un termini no superior a 15 dies per adoptar-ho, amb un advertiment exprés de les conseqüències que d'aquest incompliment es puguin derivar per l'aplicació de l'article 37 de la Llei.”**

Per tant, es pot concloure que és procedent el reintegrament total de la subvenció en cas que el beneficiari no faci la publicitat en els termes i terminis concedits de nou, d'acord amb l'article 31.1 del RLGS.

Fins aquí hem analitzat els supòsits materials de reintegrament de les subvencions: amagar els requisits, no fer l'activitat, no justificar les despeses o no fer la publicitat de la subvenció. Hi ha una altra sèrie de supòsits, que es tractaran en el pròxim apunt, que estan més relacionats amb

obligacions formals i que, si es produeixen, impedeixen un funcionament adequat de la relació subvencional i, consegüentment, donarien lloc al reintegrament.



Marta Mas Valentí

Tècnica de serveis econòmics amb adscripció a Intervenció - Control Financer de la Diputació de Girona