

EAPC - Gestió i control de subvencions i ajuts



El requeriment previ a l'expedient de revocació d'una subvenció, una condició indispensable

23-02-2023

Aquest any, la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (LGS), arribarà als vint anys, fet destacable davant de la mutabilitat del nostre dret positiu, que algunes vegades exhibeix una capacitat derogatòria apreciable, abans, fins i tot, de disposar d'un desenvolupament reglamentari.

La LGS funciona com una norma força consolidada i amb un reglament que des del 2006 ha cobert alguns "forats" al text inicial.

Georgina Maresme, en l'apunt [La comprovació o verificació de les subvencions és un procediment autònom?](#), assenyala amb molt precisió 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", la qual cosa no exclou algunes singularitats procedimentals.

Si el nostre dret administratiu, ja d'antic, regula les reaccions de l'Administració davant dels incompliments de qualsevol tràmit, la normativa sobre subvencions, fonamentalment la LGS, va fixar, dins de la fase de justificació, uns esglaons procedimentals que el gestor ha de respectar per tutelar els drets en concurrència.

El capítol IV de la LGS regula la gestió i la justificació per part del beneficiari i, si s'escau, de l'entitat col·laboradora, de les subvencions concedides, i al capítol V es normativitza el procediment de gestió pressupostària, i es fixa com a regla general que el pagament de la subvenció exigeix la justificació prèvia per part del beneficiari de l'execució de l'objecte de la subvenció, amb la pèrdua del dret al cobrament total o parcial de la subvenció en cas contrari, així com quan es doni alguna de les causes de reintegrament que estableix la LGS.

L'article 30.8 (precepte bàsic) qualifica la justificació de la subvenció com un "acte obligatori del beneficiari o de l'entitat col·laboradora", i per explicar com fer-ho remet a les bases reguladores que pertoquin a la subvenció de què es tracti. El pagament de la subvenció se subjecta al compliment previ d'aquesta condició, amb les excepcions establertes a les bases com a bestretes (art. 34).

L'article 37 enumera les causes de reintegrament de les subvencions, les quals no reproduïm aquí perquè són molt conegudes.

Els articles 41, 42 i 43 fan referència al procediment de reintegrament que es regeix per les disposicions generals sobre procediments administratius, actualment la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques; la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, i la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.

D'una ràpida lectura de la LGS, sembla que la reacció de l'ens concedent, davant dels incompliments de l'article 37, seria directament l'inici de l'expedient de reintegrament o de revocació, com ho denomina el Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya (TRLFPC), als articles 98, 99 i 100, reacció que la jurisprudència ha considerat incorrecta, com seguidament comentarem.

El Reglament de la LGS, aprovat pel Reial decret 887/2006, de 21 de juliol, a l'article 70.3 disposa que "Un cop transcorregut el termini establert de justificació sense haver-se presentat aquesta davant l'òrgan administratiu competent, aquest ha de requerir el beneficiari perquè en el termini improrrogable de quinze dies la presenti als efectes establerts en aquest capítol. La falta de presentació de la justificació en el termini establert en aquest apartat comporta l'exigència del reintegrament i altres responsabilitats establertes en la Llei general de subvencions. La presentació de la justificació en el termini addicional establert en aquest apartat no eximeix el beneficiari de les sancions que, conforme a la Llei general de subvencions, corresponguin". Cal entendre que aquest article és bàsic, per la remissió que hi fa a l'article 92 del Reglament, que sí que està declarat com a tal de manera expressa.

Crida l'atenció que el termini fixat per a aquesta darrera opció de justificar sigui de quinze dies i no de deu com el procediment administratiu comú assenyala perquè l'administrat porti els documents que falten a un expedient. Cal entendre que el legislador, coneixedor de la praxi real del procediment, ja ha incorporat al termini habitual dels deu dies la tradicional ampliació de la meitat, i es genera un període improrrogable de quinze dies per atendre el requeriment, que és previ a l'inici de l'expedient de revocació/reintegrament. Com anuncia el títol de l'article 70, aquest requeriment opera com una ampliació del termini de justificació.

La jurisprudència ha incorporat el seu criteri sobre la qüestió de la necessitat de practicar aquest requeriment previ al beneficiari de la subvenció abans de l'inici de l'expedient de revocació. Una de les sentències més clares sobre la qüestió és la del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (TSJC) al recurs contenciós administratiu num. 297/2007, de 23 d'octubre de 2009.

Inicialment el TSJC ja fixa que "la qüestió litigiosa té una naturalesa essencialment jurídica i consisteix a determinar si resultava preceptiu que l'Administració [...] requerís [...] perquè aportés les justificacions corresponents [...] amb caràcter previ a la revocació de les ajudes [...] atès que [...] no va presentar els documents pertinents dins del termini [...] establert en la convocatòria [...]".

La Sala afirma i resol que "l'Administració [...] havia de requerir perquè s'esmenés l'omissió, en el termini de quinze dies establert en l'article 92.1 del Reglament [...] en relació amb el 70.3 [...] doncs estem parlant d'un 'requisit essencial' i per la seva mancança cal anul·lar les resolucions

impugnades [...] amb [...] la retroacció de les actuacions de l'expedient administratiu al moment anterior a dictar-se aquestes, a fi que es requereixi [...]".

Pel que fa a les subvencions subjectes al TRLFP, la normativa catalana integra aquesta disposició bàsica de la LGS i del seu Reglament a l'Ordre ECO/172/2015, de 3 de juny, sobre les maneres de justificació de subvencions, modificada per l'Ordre VEH/79/2020, de 9 de juny, que recull el requeriment previ dins de les disposicions generals, a l'article 16.3: "Un cop transcorregut el termini establert de justificació sense que aquesta hagi estat presentada davant l'òrgan administratiu competent, aquest òrgan ha de requerir el beneficiari perquè en el termini improrrogable de quinze dies hàbils presenti la justificació als efectes establerts en aquest capítol. La falta de presentació de la justificació en el termini establert en aquest apartat comporta la revocació i, en el seu cas, l'exigència del reintegrament i altres responsabilitats establertes en la legislació aplicable en matèria de subvencions. La presentació de la justificació en el termini addicional establert en aquest apartat no eximeix el beneficiari de les sancions que, d'acord amb la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, corresponguin", amb una semblança notòria a l'article 70.3 del Reglament de la LGS, esmentat més amunt.

No s'ha de confondre aquest requeriment previ a la revocació amb la determinació de l'article 15.2 de l'Ordre ECO/172/2015 en el sentit que "Quan l'òrgan administratiu competent per comprovar la subvenció aprecii l'existència de defectes esmenables en la justificació, ho ha de posar en coneixement de l'entitat beneficiària i li ha de concedir un termini de deu dies hàbils per corregir-los". Així podem entendre la concurrència de l'article 68 de la Llei 39/2015, amb els supòsits taxats pels errors materials, de fet o aritmètics, però no els que l'article 37 de la LGS fixa com a causes de reintegrament de la subvenció. La conceptuació de les mancances esmenables no és objecte d'aquest article, però l'aplicació del principi de seguretat jurídica les concreta dins de les que tradicionalment són esmenables en les sol·licituds que els administrats fan a l'Administració.



Ignasi Olivera Nàter

Formador de l'EAPC des de 1999. Llicenciat en Dret. Advocat.