

EAPC - Gestió i control de subvencions i ajuts



Sentència del Tribunal Suprem de 3 de maig de 2023: els requeriments per complementar la documentació justificativa interrompen el termini de prescripció del reintegrament

16-05-2024

L'article 39 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (LGS), estableix que prescriu el dret de l'Administració a reconèixer o liquidar el reintegrament al cap de quatre anys.

L'apartat segon d'aquest article estableix que 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 supòsit establert en l'apartat 7 de l'article 30.
- c) En el cas que s'hagin establert condicions o obligacions que hagin de ser acomplertes o mantingudes pel beneficiari o l'entitat col·laboradora durant un període determinat de temps, des del moment en què va vèncer aquest termini.

L'apartat tercer disposa que el còmput del termini de prescripció s'interromp:

- a) Per qualsevol acció de l'Administració, efectuada amb coneixement formal del beneficiari o de l'entitat col·laboradora, que condueixi a determinar l'existència d'alguna de les causes de reintegrament.
- b) Per la interposició de recursos de qualsevol classe, per la remissió del tant de culpa a la jurisdicció penal o per la presentació de denúncia davant el Ministeri Fiscal, així com per les actuacions efectuades amb coneixement formal del beneficiari o de l'entitat col·laboradora en el curs d'aquests recursos.
- c) Per qualsevol actuació fefaent del beneficiari o de l'entitat col·laboradora que condueixi a la liquidació de la subvenció o del reintegrament.

D'altra banda, l'article 71.2 del Reial decret 887/2006, de 21 de juliol, que aprova el Reglament de la LGS, estableix que quan l'òrgan administratiu competent per a la comprovació de la subvenció aprecii l'existència de defectes corregibles en la justificació presentada pel beneficiari, l'ha d'assabentar del fet i li ha de concedir un termini de deu dies per corregir-los.

Doncs bé, el supòsit que analitza la Sentència del Tribunal Suprem de 3 de maig de 2023, recurs 6002/2021, parteix de les dades següents:

El *dies a quo* per iniciar el termini de prescripció del reintegrament va ser el 30 de desembre de 2011, moment en què va vèncer el termini per presentar la justificació, en virtut del que estableix l'article 39.2 de la LGS.

El 16 d'agost de 2018 es dicta l'acord d'inici del procediment de reintegrament, però es produeixen una sèrie d'actuacions des del 2011 fins al 2018 que són motiu d'anàlisi pel Tribunal Suprem.

En primer lloc, l'Administració concedent considera inqüestionable que, a l'empara de l'article 39.3 de la LGS, en l'expedient administratiu queda acreditat degudament la interrupció del termini de prescripció en virtut del requeriment per complementar la documentació justificativa, que va ser lliurat el dia 6 de març de 2014. I el mateix valor d'interrupció s'ha d'atorgar al requeriment fet el 12 de gener de 2018 i a la posterior notificació edictal de 16 de febrer de 2018.

No obstant això, la Sala del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia (TSJA), seu de Granada, acaba estimant el recurs contenciós administratiu i nega el valor d'interrupció dels requeriments per complementar la documentació justificativa.

La Sentència del TSJA recorreguda, en el fonament de dret cinquè, nega que tals requeriments tinguin eficàcia d'interrupció de la prescripció, ja que es tracta d'un requeriment fet a propòsit de l'actuació de justificació de la subvenció que incumbeix la beneficiària, per la qual cosa no pot enquadrar-se com a "acció de l'Administració conduent a determinar l'existència d'alguna de les causes de reintegrament". La Sentència parteix de la premissa de la distinció entre les fases de justificació i de comprovació de l'activitat i finalitat de l'ajuda, i nega que el còmput del termini de prescripció pugui paraitzar-se per un requeriment que correspon a la fase de justificació documental i no a la de comprovació de l'activitat i la finalitat.

Un cop notificada la Sentència a les parts, la Junta d'Andalusia va preparar un recurs de cassació, que va ser admès a tràmit. En la part dispositiva de l'acte d'admissió s'acordava el següent:

"2.º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, al concurrir el supuesto previsto en el artículo 88.2.a) LJCA, consiste en aclarar si los requerimientos de subsanación de documentación realizados por la Administración al amparo de lo dispuesto en el artículo 71.2 del Reglamento que desarrolla la Ley General de Subvenciones tienen eficacia interruptiva a los efectos de lo previsto en el artículo 39.3.a) de la Ley.

3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación el artículo 39.3.a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en relación con el artículo 71.2 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre; sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras cuestiones o normas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso."

El Tribunal Suprem, en la Sentència de 3 de maig de 2023, afirma que l'obligació de justificació que incumbeix el beneficiari de la subvenció i la labor de comprovació o verificació que duu a terme l'Administració, no formen part del procediment de reintegrament. Així ho va assenyalar en la Sentència 1307/2021, de 3 de novembre (recurs de cassació 6655/2020, F.J. 3r) –i en el

mateix sentit es poden veure altres pronunciaments anteriors, com les sentències 445/2021, de 25 de març (recurs de cassació 289/2020) i 286/2021, d'1 de març (recurs de cassació 3057/2019):

"[...] no cabe confundir las actuaciones de comprobación con el procedimiento de reintegro, siendo así que la incoación de este último es sólo una de las posibilidades que pueden resultar de las tareas de revisión de la documentación relativa a una determinada subvención. Así lo corrobora la propia sistemática de la Ley General de Subvenciones, que incluye el artículo dedicado a la comprobación de la subvención en el capítulo relativo al procedimiento de gestión y justificación de la subvención pública, en tanto que el procedimiento de reintegro se regula en Título II de la Ley."

Ara bé, aquesta distinció no pot portar a separar absolutament unes actuacions de les altres, com si no existís cap relació funcional entre si o, més encara, com si formessin part de procediments aliens entre si. Més aviat al contrari, el beneficiari de la subvenció té l'obligació de justificar el compliment de les condicions imposades i de la consecució dels objectius previstos en l'acte de concessió de la subvenció (art. 30 de la LGS); que l'òrgan concedent ha de comprovar la justificació adequada de la subvenció (art. 32.1 de la LGS i art. 84.1 del seu Reglament), i que, quan en el curs d'aquesta tasca de comprovació l'òrgan actuant aprecii l'existència de defectes corregibles en la justificació presentada, ha de posar-ho en coneixement del beneficiari i concedir-li un termini de deu dies per corregir-los (art. 71.2 del Reglament general de subvencions aprovat per Reial decret 887/2006, de 21 de juliol). També cal dir que la falta de justificació del compliment de les condicions de la subvenció, o la insuficiència de tal justificació, és una de les causes que permet iniciar el procediment de reintegrament (art 37.1.c de la LGS).

Atès que aquesta és la seqüència que resulta de la normativa aplicable, no es pot sostenir que el requeriment d'esmena de la justificació que l'Administració va dirigir al beneficiari de la subvenció fos aliè a la finalitat de revelar o posar de manifest una possible causa de reintegrament, ja que la falta o la insuficiència de la justificació està legalment prevista com a causa de reintegrament.

En conseqüència, de conformitat amb el que disposa l'article 39.3.c de la LGS, cal reconèixer al requeriment d'esmena la virtualitat d'interrompre el termini de prescripció del dret de l'Administració a reconèixer o liquidar el reintegrament.



Joan Manel Ferrera Izquierdo

Vicesecretari de l'Ajuntament de Vilanova i la Geltrú