

EAPC - Gestió i control de subvencions i ajuts



Conseqüències de justificar una subvenció fora de termini

27-09-2024

La Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, no regula el termini per justificar les subvencions. El Reial decret 887/2006, de 21 de juliol, que aprova el reglament que desenvolupa la Llei 38/2003, també omet aquesta qüestió. El que fa la Llei 38/2003 és remetre a les bases de la concessió de la subvenció, per tant, fa una remissió perquè l'ens concedent reguli aquest aspecte.

L'article 17.3.i de la Llei 38/2003 estableix que:

"La norma reguladora de les bases de concessió de les subvencions ha de concretar, com a mínim, els aspectes següents: [...]"

i) Termini i forma de justificació per part del beneficiari o de l'entitat col·laboradora, si s'escau, del compliment de la finalitat per a la qual es va concedir la subvenció i de l'aplicació dels fons percebuts."

Per a les subvencions de concessió directa, l'article 65 del Reial decret 887/2006 estableix que:

"La resolución o, en su caso, el convenio deberá incluir los siguientes extremos:[...]"

e) Plazo y forma de justificación por parte del beneficiario del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos."

L'article 69 i següents del Reial decret 887/2006 justifica les subvencions i, en concret, l'article 70.3 regula uns efectes en cas de no justificar-les en termini.

L'apartat tercer de l'article 70 disposa que un cop transcorregut el termini establert de justificació sense haver-se presentat davant l'òrgan administratiu competent, aquest ha de requerir al beneficiari que en el termini improrrogable de quinze dies la presenti. La falta de presentació de la justificació en el termini establert 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 corresponguin segons la Llei general de subvencions.

Doncs bé, el que ens hem de plantejar és si l'exigència de reintegrament s'ha de produir quan no es justifica o també quan es justifica, però fora de termini.

Recordem que són obligacions del beneficiari:

- a) Complir l'objectiu, executar el projecte, dur a terme l'activitat o adoptar el comportament que fonamenta la concessió de les subvencions.
- b) Justificar davant l'òrgan concedent o l'entitat col·laboradora, si és procedent, el compliment dels requisits i les condicions, així com l'execució de l'activitat i el compliment de la finalitat que determinin la concessió o el gaudi de la subvenció.

No es parla de justificar dins dels terminis, i la qüestió és si justificar fora de termini i no justificar han de tenir el mateix tractament. També cal tenir present que excepte disposició expressa en contra a les bases reguladores de les subvencions, es considera despesa executada el que s'ha pagat efectivament amb anterioritat a la finalització del període de justificació determinat per la normativa reguladora de la subvenció (art. 31.2 de la LGS).

El Tribunal Suprem, en la Sentència de 17 de maig de 2022 (recurs núm. 246/2021), acull el criteri d'altres anteriors, i sobre la justificació fora de termini afirma el següent:

“Esta Sala ha sentado una doctrina ya consolidada en cuanto a la exigencia del cumplimiento de las condiciones impuestas a los beneficiarios de subvenciones. Hemos mantenido de modo constante que quien pretende obtener en su provecho caudales públicos por la vía de la subvención debe guardar una conducta respetuosa con las obligaciones, materiales y formales, a cuyo cumplimiento se subordina la entrega de aquéllos. El incumplimiento de las obligaciones de forma, aunque tengan un carácter instrumental, también puede determinar, en aplicación de los preceptos legales, o bien el decaimiento del derecho a obtener el beneficio bien el deber de reintegrar su importe. Entre dichas obligaciones formales se encuentra sin duda la de justificar o acreditar ante la Administración que el beneficiario ha realizado las actuaciones (mantenimientos de fondos propios, inversión productiva, creación de puestos de trabajo, etcétera) a cuya ejecución venía subordinada la concesión del incentivo. La acreditación tiene un doble carácter que no debe ser confundido: ha de hacerse en tiempo y forma, por un lado, y con ella ha de demostrarse que el cumplimiento material de las exigencias impuestas se llevó a cabo dentro del tiempo previsto en la resolución individual de concesión del beneficio, por otro. En principio, el incumplimiento de la obligación de justificar la realización de los compromisos asumidos puede determinar, insistimos, que la subvención acordada no sea finalmente entregada o que se exija su reintegro a quien la recibió. Esta es la doctrina constante de la Sala que, por lo demás, queda refrendada ahora por el juego conjunto de los artículos 30.8 y 37 de la nueva Ley 38/2003, 17 de noviembre, General de Subvenciones [...].”

No obstant això, el Tribunal Suprem en aquesta Sentència diu que en relació amb el principi de proporcionalitat cal atènyer-se a les circumstàncies concurrents de cada cas, atès que és un àmbit essencialment casuista.

En compliment d'aquest principi de proporcionalitat, el Tribunal Suprem, en la Sentència de 16 de març de 2012, estima un recurs de cassació i declara el dret del beneficiari d'una subvenció a percebre-la i, per tant, a no reintegrar-la en els termes següents:

“Alega la recurrente que la inversión para la que se concedió la subvención fue ejecutada en su totalidad en la fecha exigida. Así pues, únicamente le es imputable la falta de justificación en el plazo concedido, lo que configura el incumplimiento de una mera obligación formal o instrumental que no puede conducir a la pérdida de la subvención. La sociedad impugnante alude en su defensa al principio de proporcionalidad recogido en los artículos 30.8 y 37 de la Ley General de subvenciones, y finaliza citando otros pronunciamientos judiciales sobre el alcance del incumplimiento de dicha obligación formal de justificación cuando se halla cumplida la obligación material de inversión”.

“La dificultad de cumplir esta condición tanto por la fecha sobre la que recae el balance de situación como por las formalidades posteriores que deben cumplirse al tratarse de una sociedad mercantil, y concluimos que, incluso admitiendo la presentación extemporánea de la justificación de tal condición, no era motivo suficiente para la supresión o pérdida total del beneficio en su día concedido. Aunque aquí el retraso afecte, no ya al deber formal de justificación, sino también a la acreditación de la autofinanciación, cuando lo es por tan escaso plazo no basta, de acuerdo con criterios de proporcionalidad, para privar totalmente de la subvención. Por un lado, la condición de autofinanciación, que está destinada a asegurar el cumplimiento de la inversión, no parece igualmente razonable cuando dicha inversión ha sido realizada en su totalidad, por lo que debe decaer el rigor en su exigencia, y, por otro, una diferencia de tan solo doce días permite presumir, en las particulares circunstancias que presenta este caso, que la situación económica que reflejaba el balance no había variado sustancialmente”.

En qualsevol cas, l'aplicació del principi de proporcionalitat comporta establir criteris de graduació dels possibles incompliments de les condicions imposades. Si es tracta d'una justificació lleugerament tardana, resulta indiscutible l'execució efectiva i material de les condicions i caldrà valorar la incidència que aquella anomalia temporal significa en el conjunt de les relacions Administració-beneficiari.

Quan el compliment pel beneficiari o, si s'escau, l'entitat col·laboradora s'aproximi de manera significativa al compliment total i acreditin una actuació inequívocament tendent a la satisfacció dels seus compromisos, la quantitat a reintegrar és determinada per l'aplicació dels criteris de proporcionalitat, tal com disposa l'article 37.2 de la LGS.

Ara bé, el Tribunal Suprem, en la Sentència de 6 de juny de 2007, que dictamina a favor del no reintegrament d'una subvenció per aspectes formals, afirma que:

“Debemos, pues, rechazar el citado recurso de casación no sin antes añadir que la tesis general mantenida en su recurso por el Abogado del Estado es correcta, en el sentido de que el carácter instrumental de los requisitos de forma no puede ser excusa, sin más, para su incumplimiento”.

Finalment, la Sentència de l'Audiència Nacional de 29 d'octubre de 2003 ens dona pistes sobre quan hem d'entendre proporcional acceptar la justificació fora de termini. Per a aquesta Sentència, és proporcional acceptar la justificació encara que s'estigui fora de termini quan, un cop iniciat el procediment de reintegrament, la justificació es presenta dins del termini d'al·legacions, i també quan la justificació s'inclou juntament amb el recurs que s'interposa contra la resolució definitiva que acorda el reintegrament.



Joan Manel Ferrera Izquierdo

Vicesecretari de l'Ajuntament de Vilanova i la Geltrú