



## INFORME JURÍDICO

ASUNTO: Consulta sobre el momento de inicio del cómputo del plazo de prescripción del derecho a reconocer o liquidar el reintegro de subvenciones por haber incumplido la condición de admisibilidad del artículo 10.1.a) del Reglamento (UE) 508/2014 en los 5 años tras el pago de la ayuda.

### ANTECEDENTES

#### **PRIMERO. – Petición y carácter del informe**

En fecha 17 de mayo tiene entrada solicitud de informe jurídico, remitido por la Subsecretaría de la Conselleria, sobre las dudas planteadas en determinados procedimientos de reintegro de ayudas a la paralización definitiva y temporal de la actividad pesquera por parte de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Pesca.

De acuerdo con el artículo 5.3. de la Ley 1/2015 de Asistencia Jurídica a la Generalitat, nos hallamos ante un informe facultativo, solicitado en base a la dificultad técnico-jurídica del asunto y que no tiene carácter vinculante. No obstante, y tal como dispone el artículo 6 de la citada Ley, los actos y resoluciones administrativas que se aparten del informe habrán de ser motivados.

#### **SEGUNDO.- Objeto del informe y normativa de referencia.**

Como ya hemos adelantado el informe se plantea sobre el momento de inicio del cómputo del plazo de prescripción del derecho a reconocer o liquidar el reintegro de subvenciones sujetas a la condición de mantener las condiciones de admisibilidad (en particular, la de no haber cometido una infracción grave) durante un plazo de 5 años tras el pago de las ayudas, condición establecida en el artículo 10 del Reglamento 508/2014, al que se remite la Orden 19/2016 por la que se aprobaron las bases reguladoras de este tipo de ayudas.

1. *Las solicitudes presentadas por los operadores no podrán optar a la ayuda del FEMP durante un período de tiempo determinado, establecido de conformidad con el apartado 4 del presente artículo, si la autoridad competente del Estado miembro hubiere comprobado que los operadores de que se trate:
  - a) han cometido una infracción grave con arreglo al ...*
2. *El beneficiario deberá seguir cumpliendo las condiciones contempladas en el apartado 1, letras a) a d), después de presentar la solicitud y durante todo el período de ejecución de la operación y durante un período de cinco años después de la realización del pago final a dicho beneficiario.*

Existe discrepancia de criterios entre el Servicio de Ordenación del Sector Pesquero y la Sección de Pesca de la Dirección Territorial de Alicante sobre el transcurso del plazo de prescripción, discrepancia que lleva al Servicio a entender que todavía no ha prescrito el derecho de la Administración a exigir el reintegro de las ayudas, mientras que la Sección de Pesca de Alicante



concluye que no puede ahora iniciarse el procedimiento de reintegro, por haber prescrito tal derecho.

La normativa para analizar la cuestión planteada viene dada, básicamente, por las siguientes disposiciones:

- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS) y su Reglamento, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.
- Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.
- Reglamento (CE ) nº 2988/1995 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas.
- Reglamento (CE) nº 1005/2008 del Consejo, de 29 de septiembre de 2008, por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.
- Reglamento (CE) nº 1224/2009 del Consejo, de 20 de noviembre de 2009 por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común.
- Reglamento (UE) nº 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de mayo de 2014 relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca.
- Orden 19/2016, de 22 de julio, de la Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas a los armadores y pescadores de buques pesqueros con puerto base localizado en la Comunitat Valenciana, afectados por la paralización temporal de la actividad pesquera.

## II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### **PRIMERA.- Sobre la prescripción de la acción de reintegro de subvenciones y su interrupción**

La prescripción extintiva es un instrumento jurídico, en virtud del cual el transcurso del tiempo produce el efecto de extinguir un derecho o una acción como consecuencia de la falta de ejercicio por parte de su titular durante el tiempo previsto en la ley en cada caso.

Con carácter general, en materia de derechos de la Hacienda Pública de la Generalitat, la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, establece en su artículo 15 un plazo general de prescripción de cuatro años para reconocer y liquidar créditos a favor de la Hacienda Pública de la Generalitat, y remite a la Ley General Tributaria en relación a las causas de interrupción.

En base al principio de especialidad normativa y de acuerdo con lo que dispone también el artículo 15 de la Ley 1/2015, antes citado, esta legislación general de la Ley 1/2015 y de la LGT resultará aplicable en cuanto no exista ley especial.

En materia de subvenciones, sí existe ley especial que regula la prescripción del derecho de la Administración a reconocer y liquidar el reintegro de una subvención, así como los supuestos de interrupción de la misma, en particular el artículo 39 de la LGS y, en el ámbito autonómico, el artículo 172 de la Ley 1/2015.



El artículo 39 de la LGS establece el plazo de cuatro años para que la Administración pueda reconocer o liquidar el reintegro de una subvención y prevé distintos momentos a partir de los cuales comienza el cómputo del plazo de prescripción, "en cada caso":

*2. Este plazo se computará, en cada caso:*

- a) Desde el momento en que venció el plazo para presentar la justificación por parte del beneficiario o entidad colaboradora.*
- b) Desde el momento de la concesión, en el supuesto previsto en el apartado 7 del artículo 30.*
- c) En el supuesto de que se hubieran establecido condiciones u obligaciones que debieran ser cumplidas o mantenidas por parte del beneficiario o entidad colaboradora durante un periodo determinado de tiempo, desde el momento en que venció dicho plazo.*

La Ley valenciana poco añade, pues el apartado 1 del artículo 172 remite a la normativa básica estatal en cuanto a las causas de reintegro y el apartado 3, en términos similares a la norma estatal, dispone en cuanto al plazo de prescripción, su cómputo y su interrupción que :

*"El derecho a reconocer o liquidar el reintegro prescribirá a los cuatro años, contados desde el momento en que venció el plazo para presentar la justificación o desde que venció el plazo durante el que habían de mantenerse las condiciones u obligaciones impuestas a la persona beneficiaria o entidad colaboradora.*

*En los casos de subvenciones concedidas en atención a la concurrencia de una determinada situación en la persona que ostente la condición de perceptor, el cómputo se iniciará desde el momento de la concesión.*

*El plazo de prescripción se interrumpirá:*

- a) Por cualquier actuación de la Administración, realizada con conocimiento formal de la persona beneficiaria o entidad colaboradora, conducente a determinar la existencia de causa de reintegro.*
- b) Por la interposición de recurso de cualquier clase, ....*
- c) Por cualquier actuación fehaciente de la persona beneficiaria ...*

Finalmente y dado que el supuesto sometido a informe tiene su origen en unas subvenciones financiadas en un 50% por el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, resulta de aplicación la normativa comunitaria, por disponerlo así el artículo 6 de la LGS:

*"1. Las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea se regirán por las normas comunitarias aplicables en cada caso y por las normas nacionales de desarrollo o transposición de aquéllas.*

*2. Los procedimientos de concesión y de control de las subvenciones regulados en esta ley tendrán carácter supletorio respecto de las normas de aplicación directa a las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea".*

La normativa comunitaria específica es el Reglamento (CE) 2988/1995, del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas. En su artículo 1, párrafo 2, dispone que:



*2. Constituirá irregularidad toda infracción de una disposición del Derecho comunitario correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general de las Comunidades o a los presupuestos administrados por éstas, bien sea mediante la disminución o la supresión de ingresos procedentes de recursos propios percibidos directamente por cuenta de las Comunidades, bien mediante un gasto indebido.*

El artículo 3 de este Reglamento, en referencia a la prescripción, dispone:

*1. El plazo de prescripción de las diligencias será de cuatro años a partir de la realización de la irregularidad prevista en el apartado 1 del artículo 1. No obstante, las normativas sectoriales podrán establecer un plazo inferior que no podrá ser menor de tres años.*

*Para las irregularidades continuas o reiteradas, el plazo de prescripción se contará a partir del día en que se haya puesto fin a la irregularidad. Para los programas plurianuales, el plazo de prescripción se extenderá en todo caso hasta el cierre definitivo del programa.*

*La prescripción de las diligencias quedará interrumpida por cualquier acto, puesto en conocimiento de la persona en cuestión, que emane de la autoridad competente y destinada a instruir la irregularidad o a ejecutar la acción contra la misma. El plazo de prescripción se contará de nuevo a partir de cada interrupción.*

#### **SEGUNDA.- Sobre el momento a partir del cual debe contarse el plazo de prescripción de la acción de reintegro**

Hechas estas consideraciones jurídicas de carácter general, pasamos a continuación a analizar la cuestión planteada, relativa a si ha prescrito ya el derecho de la Administración a exigir el reintegro de las ayudas a aquellas beneficiarias que fueron sancionadas por una infracción grave durante los cinco años tras el pago final de la ayuda, incumpliendo así la obligación de mantenimiento establecida en el Reglamento 508/2014.

Tanto la normativa valenciana, como la nacional y la europea fijan el plazo de prescripción en 4 años. La cuestión estriba en determinar cuándo comienza a computar dicho plazo, cuál es el *dies a quo*.

Tratándose de ayudas sometidas a unas condiciones que deben mantenerse después de que hayan sido pagadas, estamos ante el supuesto del artículo 39.2.c) de la LGS que prevé que *c) En el supuesto de que se hubieran establecido condiciones u obligaciones que debieran ser cumplidas o mantenidas por parte del beneficiario o entidad colaboradora durante un período determinado de tiempo, desde el momento en que venció dicho plazo.*

De acuerdo con este artículo y en una interpretación literal que no tuviera en cuenta otras cuestiones, la Administración, una vez realizado el pago, dispondría de 9 años para exigir el reintegro de las ayudas indebidamente pagadas: los 5 años de la obligación de mantenimiento más los 4 años del plazo de prescripción a contar desde el día de vencimiento del anterior plazo de 5 años. Pero este cómputo no opera de manera automática en todos los supuestos de incumplimiento, el plazo final variará en cada supuesto. Atendiendo al momento en que se cometió la infracción y a las actuaciones llevadas a cabo por la Administración, el plazo de 9 años puede verse reducido, pero puede también verse ampliado en los supuestos de interrupción de la prescripción, en los que el plazo vuelve a empezar a contar.



Presidencia

**Abogacía General de la Generalitat**

Ello es así porque el artículo 3.1. del Reglamento 2988/1995 determina que el plazo de prescripción de 4 años debe empezar a contarse desde el momento en que se cometió la irregularidad.

Veamos estos posibles diferentes vencimientos del plazo de prescripción a través de un ejemplo. Imaginemos unas ayudas que fueron abonadas a principios del año 2010. En principio la obligación de mantenimiento vencería en el año 2015 (5 años) y el plazo de prescripción finalizaría en el año 2019 (4 años a partir de 2015).

Ejemplo 1.- Si el beneficiario incumple la obligación de mantenimiento en el primer año, en 2011, ese será el momento en que empieza el cómputo del plazo de 4 años para realizar las “diligencias” - en lenguaje del Reglamento europeo-. Es decir, en el año 2011, fecha en que se cometió la irregularidad, empieza el plazo de 4 años para llevar a cabo las comprobaciones encaminadas a detectar y sancionar el incumplimiento y para exigir el reintegro de las ayudas. Si transcurridos 4 años la Administración no realiza comprobación alguna ni inicia ningún procedimiento sancionador o de reintegro, el derecho a realizar estas actuaciones prescribe. En ese caso, a partir del año 2015 ya no sería posible exigir el reintegro, a pesar de que aún no ha transcurrido el plazo total de 9 años a que antes nos hemos referido. Al menos el reintegro por ese concreto incumplimiento del año 2011. Si posteriormente, y antes de 2015, se hubieran detectado otros incumplimientos, comenzaría respecto a estos un nuevo plazo de prescripción.

Ejemplo 2.- Imaginemos un beneficiario que comete una infracción grave y por tanto incumple las condiciones de la ayuda el último día del plazo de mantenimiento de 5 años, a principios del año 2015. Ese sería el *dies a quo* para el cómputo del plazo de prescripción, que finalizaría a principios de año 2019, es decir 9 años después de pagadas las ayudas.

En estos dos ejemplos no hemos tenido en cuenta las posibles interrupciones del plazo de prescripción, pues hemos examinado el supuesto de que ni la Administración ni el interesado realizan actuación alguna.

Volviendo al ejemplo 1, si después de cometida la infracción y antes del año 2015 la Administración realiza la comprobación de las condiciones, detecta el incumplimiento y sanciona al beneficiario, el plazo de prescripción volvería a contar de nuevo (por 4 años otra vez) después de cada actuación. Cada actuación de la Administración, notificada al beneficiario y destinada a detectar o sancionar la irregularidad, a determinar la existencia de causa de reintegro y cada acto dentro del procedimiento de reintegro volvería a interrumpir el plazo de prescripción y volvería a comenzar el cómputo de los 4 años. Al volver a iniciarse cada vez el cómputo del plazo de prescripción, el plazo total podría alargarse incluso más de 9 años.

### **TERCERA.- Conclusiones sobre la prescripción en los expedientes remitidos**

En base a todo lo dicho, y en relación con los expedientes tramitados por la Sección de Pesca de la Dirección Territorial de Alicante, de acuerdo con la documentación remitida, debemos diferenciar los mismos en función de las fechas de pago, que determinan distintos períodos de mantenimiento.

Para el bloque de expedientes cuya fecha de pago final fue el 16/10/2017 o el 01/08/2017, los cinco años de mantenimiento se cumplieron en fecha 16/10/2022 o 01/08/2022 (Expedientes 145/FEMP/TR/03/2016/0077, 145/FEMP/TR/03/2016/0079, 145/FEMP/TR/03/2016/0096, 145/FEMP/AR/03/2016/0368, 145/FEMP/AR/03/2016/0143 y 145/FEMP/AR/03/2016/0357). Aunque en estos expedientes las fechas de las resoluciones de pago son de 31/07/2017, tomamos como fecha de inicio del cómputo de los 5 años de mantenimiento de las condiciones la del pago



efectivo, pues el artículo 10 del Reglamento 508/2014 habla de 5 años después de la *realización del pago final* a los beneficiarios.

Para ver si en estos expedientes es todavía posible iniciar la acción de reintegro, debemos atender a las fechas de las resoluciones sancionadoras, que se dictaron dentro de ese período de mantenimiento e interrumpieron el plazo de prescripción. Desconocemos la fecha de notificación de las resoluciones, pero tomaremos -por ser la única que nos consta- la de la firmeza de esas resoluciones, que será cercana a la fecha en que se notificaron.

Nº expediente	Fecha sanción	Fin plazo prescripción	Conclusión
77	1/02/2021	1/02/2025	No prescrito
79	1/02/2021	1/02/2025	No prescrito
96	3/01/2018	3/01/2022	Prescrito
143	2/09/2016	2/09/2020	Prescrito
226	1/02/2021	1/02/2025	No prescrito
357	1/02/2021	1/02/2025	No prescrito
368	3/1/2018	3/1/2022	Prescrito

Para el expediente 145/FEMP/AR/03/2018/0226 la fecha de la resolución de pago (no consta la del pago efectivo) fue el 21/3/2019, con lo que los cinco años vencerán el 21/3/2024. En fecha 1/01/2021 adquirió firmeza la resolución sancionadora que interrumpió el plazo de prescripción, que finalizará el 1/01/2025, por lo que todavía es posible iniciar la acción de reintegro.

No obstante, en los expedientes analizados en los que hemos concluido que la acción ha prescrito, la conclusión podría ser la contraria si existen actuaciones posteriores de las que esta Abogacía no tenga constancia, dictadas por órgano competente y notificadas a los interesados o bien actuaciones posteriores de los interesados, como interposición de recursos o cualquier otra actuación fehaciente del beneficiario conducente a la liquidación de la subvención o del reintegro. En estos casos deberá tomarse como fecha de inicio del cómputo del nuevo plazo de prescripción la de la última actuación de que se tenga constancia, siempre que se hubiera realizado antes del vencimiento del plazo de prescripción.

A nuestro juicio, la interpretación sobre la fecha de la irregularidad a partir de la cual la Sección de Pesca de Alicante computa el inicio del plazo de prescripción es errónea, según consta en los informes remitidos. En dichos informes se toma como irregularidad la fecha en que se dictó la resolución de pago a los beneficiarios. Entendemos que no es esta la irregularidad, pues cuando la Administración concedió la subvención y procedió al pago, los beneficiarios sí cumplían las condiciones establecidas en las bases y no cometió ninguna irregularidad. Posteriormente son los beneficiarios los que incumplieron el período obligatorio de mantenimiento, siendo este incumplimiento la irregularidad que inicia el cómputo de los 4 años de prescripción. Este plazo fue interrumpido por las distintas actuaciones del procedimiento sancionador, que culminó con la notificación y firmeza de las resoluciones sancionadoras.

#### **CUARTA.- Sobre la publicidad activa del presente informe**

Se formula asimismo consulta sobre la obligación de publicar el presente informe, conforme al artículo 27 del Decreto 105/2017, de desarrollo de la Ley 2/2015. La nueva Ley 1/2022, de 13 de



Presidencia

Abogacía General de la Generalitat

abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, cuyo Título I ya ha entrado en vigor, prevé en su artículo 16.2:

*2. Además, la administración de la Generalitat y su sector público instrumental tienen que publicar la información siguiente, adaptada a sus particularidades organizativas: a) Aquellos informes jurídicos de la Abogacía General de la Generalitat que den respuesta a consultas planteadas, en la medida que suponen una interpretación del derecho, es decir, que tengan incidencia sobre la interpretación y la aplicación de las normas. Tiene que ser necesaria consulta previa a la Abogacía General de la Generalitat con carácter preceptivo.*

La disposición final Segunda de la Ley 1/2022, en su apartado segundo, señala que:

*2. Permanecerán en vigor, en todo lo que no se oponga a esta ley y hasta que no se deroguen expresamente, el Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y el Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, por el cual se aprueba el Código de buen gobierno de la Generalitat. El Consell tendrá que realizar, si procede, las modificaciones normativas necesarias para adaptar el contenido de estos decretos a lo que establece esta ley*

Por su parte, el artículo 27.2 del Decreto 105/2017, de desarrollo de la Ley 2/2015, ubicado en el capítulo I del Título II, dedicado a la publicidad activa, dispone que:

*Asimismo, las subsecretarías publicarán, previa consulta preceptiva a la Abogacía General de la Generalitat, aquellos informes jurídicos de la misma que den respuesta a consultas planteadas en la medida que supongan una interpretación del derecho, de los derechos garantizados en la normativa vigente en materia de transparencia o que tengan efectos jurídicos, con los límites establecidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, especialmente en los artículos 14.1.º, letras f) y k) y 18.1.b).*

Por cuanto antecede, no apreciando la concurrencia de ninguno de los límites previstos en la Ley 19/2013, entendemos que el presente informe jurídico debe ser objeto de publicidad activa.

Es todo cuanto procede informar, en el día de la fecha de la firma electrónica.

 GENERALITAT  
VALENCIANA  
LA ABOGADA DE LA GENERALITAT