



INFORME JURÍDIC

ASSUMPTE: Consulta sobre el moment d'inici del còmput del termini de prescripció del dret a reconèixer o liquidar el reintegrament de subvencions per haver incomplert la condició d'admissibilitat de l'article 10.1.a) del Reglament (UE) 508/2014 en els 5 anys després del pagament de l'ajuda.

ANTECEDENTS

PRIMER. – Petició i caràcter de l'informe.

En data 17 de maig té entrada sol·licitud d'informe jurídic, remès per la Sotssecretaria de la Conselleria, sobre els dubtes plantejats en determinats procediments de reintegrament d'ajudes a la paralització definitiva i temporal de l'activitat pesquera per part de la Direcció General d'Agricultura, Ramaderia i Pesca.

D'acord amb l'article 5.3. de la Llei 1/2015 d'Assistència Jurídica a la Generalitat, ens trobem davant un informe facultatiu, sol·licitat sobre la base de la dificultat tècnica jurídica de l'assumpte i que no té caràcter vinculant. No obstant això, i tal com disposa l'article 6 de la mencionada Llei, els actes i resolucions administratives que s'aparten de l'informe hauran de ser motivats.

SEGON.- Objecte de l'informe i normativa de referència.

Com ja hem avançat l'informe es planteja sobre el moment d'inici del còmput del termini de prescripció del dret a reconèixer o liquidar el reintegrament de subvencions subjectes a la condició de mantindre les condicions d'admissibilitat (en particular, la de no haver comés una infracció greu) durant un termini de 5 anys després del pagament de les ajudes, condició establida en l'article 10 del Reglament 508/2014, al qual es remet l'Ordre 19/2016 per la qual es van aprovar les bases reguladores de este tipus d'ajudes.

1. *Les sol·licituds presentades pels operadors no podran optar a l'ajuda del FEMP durant un període de temps determinat, establert de conformitat amb l'apartat 4 del present article, si l'autoritat competent de l'Estat membre haguera comprovat que els operadors de què es tracte:*
 - a) *han comés una infracció greu conformement al ...*
2. *El beneficiari haurà de continuar complint les condicions contemplades en l'apartat 1, lletres a) a d), després de presentar la sol·licitud i durant tot el període d'execució de l'operació i durant un període de cinc anys després de la realització del pagament final a aquest beneficiari.*

Existeix discrepància de criteris entre el Servei d'Ordenació del Sector Pesquer i la Secció de Pesca de la Direcció Territorial d'Alacant sobre el transcurs del termini de prescripció, discrepància que porta al Servei a entendre que encara no ha prescrit el dret de l'Administració a exigir el reintegrament de les ajudes, mentre que la Secció de Pesca d'Alacant



conclou que no pot ara iniciar-se el procediment de reintegrament, per haver prescrit tal dret.

La normativa per a analitzar la qüestió plantejada ve donada, bàsicament, per les següents disposicions:

- Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (d'ara en avant, LGS) i el seu Reglament, aprovat per Reial decret 887/2006, de 21 de juliol.
- Llei 1/2015, de 6 de febrer, d'hisenda pública, del sector públic instrumental i de subvencions.
- Reglament (CE) núm. 2988/1995 del Consell, de 18 de desembre de 1995, relatiu a la protecció dels interessos financers de les Comunitats Europees.
- Reglament (CE) núm. 1005/2008 del Consell, de 29 de setembre de 2008, pel qual s'estableix un sistema comunitari per a previndre, descoratjar i eliminar la pesca il·legal, no declarada i no reglamentada.
- Reglament (CE) núm. 1224/2009 del Consell, de 20 de novembre de 2009 pel qual s'estableix un règim comunitari de control per a garantir el compliment de les normes de la política pesquera comuna.
- Reglament (UE) núm. 508/2014 del Parlament Europeu i del Consell, de maig de 2014 relatiu al Fons Europeu Marítim i de Pesca.
- Ordre 19/2016, de 22 de juliol, de la Conselleria d'Agricultura, Medi Ambient, Canvi Climàtic i Desenvolupament Rural, per la qual s'estableixen les bases reguladores per a la concessió d'ajudes als armadors i pescadors de vaixells pesquers amb port base localitzat en la Comunitat Valenciana, afectats per la paralització temporal de l'activitat pesquera.

II. CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

PRIMERA.- Sobre la prescripció de l'acció de reintegrament de subvencions i la seua interrupció

La prescripció extintiva és un instrument jurídic, en virtut del qual el transcurs del temps produeix l'efecte d'extingir un dret o una acció a conseqüència de la falta d'exercici per part del seu titular durant el temps previst en la llei en cada cas.

Amb caràcter general, en matèria de drets de la hisenda pública de la Generalitat, la Llei 1/2015, de 6 de febrer, d'hisenda pública, del sector públic instrumental i de subvencions, estableix en el seu article 15 un termini general de prescripció de quatre anys per a reconèixer i liquidar crèdits a favor de la hisenda pública de la Generalitat, i remet a la Llei general tributària en relació a les causes d'interrupció.

Sobre la base del principi d'especialitat normativa i d'acord amb el que disposa també l'article 15 de la Llei 1/2015, abans esmentat, aquesta legislació general de la Llei 1/2015 i de la LGT resultarà aplicable si no hi ha cap llei especial.

En matèria de subvencions, sí que existeix llei especial que regula la prescripció del dret de l'Administració a reconèixer i liquidar el reintegrament d'una subvenció, així com els supòsits d'interrupció d'aquesta, en particular l'article 39 de la LGS i, en l'àmbit autonòmic, l'article 172 de la Llei 1/2015.



L'article 39 de la LGS estableix el termini de quatre anys perquè l'Administració pugua reconèixer o liquidar el reintegrament d'una subvenció i preveu diferents moments a partir dels quals comença el còmput del termini de prescripció, "en cada cas":

2. Aquest termini es computarà, en cada cas:

- a) Des del moment en què va véncer el termini per a presentar la justificació per part del beneficiari o entitat col·laboradora.
- b) Des del moment de la concessió, en el supòsit previst en l'apartat 7 de l'article 30.
- c) En el cas que s'hagueren establert condicions o obligacions que hagueren de ser complides o mantingudes per part del beneficiari o entitat col·laboradora durant un període determinat de temps, des del moment en què va véncer aquest termini.

La Llei valenciana poc hi afig, perquè l'apartat 1 de l'article 172 remet a la normativa bàsica estatal quant a les causes de reintegrament i l'apartat 3, en termes similars a la norma estatal, disposa quant al termini de prescripció, el seu còmput i la seua interrupció que :

"El dret a reconèixer o liquidar el reintegrament prescriurà als quatre anys, comptats des del moment en què va véncer el termini per a presentar la justificació o des que va véncer el termini durant el qual havien de mantindre's les condicions o obligacions imposades a la persona beneficiària o entitat col·laboradora.

En els casos de subvencions concedides en atenció a la concurrència d'una determinada situació en la persona que ostente la condició de perceptor, el còmput s'iniciarà des del moment de la concessió.

El termini de prescripció s'interromprà:

- a) Per qualsevol actuació de l'Administració, realitzada amb coneixement formal de la persona beneficiària o entitat col·laboradora, conduent a determinar l'existència de causa de reintegrament.
- b) Per la interposició de recurs de qualsevol classe
- c) Per qualsevol actuació fefaent de la persona beneficiària ...

Finalment i atés que el supòsit sotmés a informe té el seu origen en unes subvencions finançades en un 50% pel Fons Europeu Marítim i de Pesca, resulta aplicable la normativa comunitària, per tal com ho disposa així l'article 6 de l'LGS:

"1. Les subvencions finançades amb càrrec a fons de la Unió Europea es regiran per les normes comunitàries aplicables en cada cas i per les normes nacionals de desenvolupament o transposició d'aquelles.

2. Els procediments de concessió i de control de les subvencions regulats en aquesta llei tindran caràcter supletori respecte de les normes d'aplicació directa a les subvencions finançades amb càrrec a fons de la Unió Europea "

La normativa comunitària específica és el Reglament (CE) 2988/1995, de l Consell, de 18 de desembre de 1995, relatiu a la protecció dels interessos financers de les comunitats europees. En l'article 1, paràgraf 2, disposa que:



2. Constitueix irregularitat tota infracció d'una disposició del Dret comunitari corresponent a una acció o omissió d'un agent econòmic que tinga o tindria per efecte perjudicar el pressupost general de les comunitats o als pressupostos administrats per aquestes, bé siga mitjançant la disminució o la supressió d'ingressos procedents de recursos propis percebuts directament per compte de les comunitats, bé mitjançant una despesa indeguda.

L'article 3 d'aquest Reglament, en referència a la prescripció, disposa:

1. El termini de prescripció de les diligències serà de quatre anys a partir de la realització de la irregularitat prevista en l'apartat 1 de l'article 1. No obstant això, les normatives sectorials podran establir un termini inferior que no podrà ser menor de tres anys.

Per a les irregularitats contínues o reiterades, el termini de prescripció es comptarà a partir del dia en què s'haja posat fi a la irregularitat. Per als programes pluriennals, el termini de prescripció s'estendrà, en tot cas, fins al tancament definitiu del programa.

La prescripció de les diligències quedarà interrompuda per qualsevol acte, posat en coneixement de la persona en qüestió, que emane de l'autoritat competent i destinada a instruir la irregularitat o a executar l'acció contra aquesta. El termini de prescripció es comptarà de nou a partir de cada interrupció.

SEGONA.- Sobre el moment a partir del qual ha d'explicar-se el termini de prescripció de l'acció de reintegrament

Fetes aquestes consideracions jurídiques de caràcter general, passem a continuació a analitzar la qüestió plantejada, relativa a si ha prescrit ja el dret de l'Administració a exigir el reintegrament de les ajudes a aquelles beneficiàries que van ser sancionades per una infracció greu durant els cinc anys després del pagament final de l'ajuda, incomplint així l'obligació de manteniment establida en el Reglament 508/2014.

Tant la normativa valenciana, com la nacional i l'europea fixen el termini de prescripció en 4 anys. La qüestió consisteix a determinar quan comença a computar aquest termini, quin és el *dies a quo*.

Tractant-se d'ajudes sotmeses a unes condicions que han de mantindre's després que hagen sigut pagades, estem davant el supòsit de l'article 39.2.c) de l'LGS que preveu que *c) En el cas que s'hagueren establert condicions o obligacions que hagueren de ser complides o mantingudes per part del beneficiari o entitat col·laboradora durant un període determinat de temps, des del moment en què va véncer aquest termini.*

D'acord amb aquest article i en una interpretació literal que no tinguera en compte altres qüestions, l'Administració, una vegada realitzat el pagament, disposaria de 9 anys per a exigir el reintegrament de les ajudes pagades indegudament: els 5 anys de l'obligació de manteniment més els 4 anys del termini de prescripció a comptar des del dia de venciment de l'anterior termini de 5 anys. Però aquest còmput no opera de manera automàtica en tots els supòsits d'incompliment, el termini final variarà en cada supòsit. Atés el moment en què es va cometre la infracció i a les actuacions dutes a terme per l'Administració, el termini de 9 anys pot veure's reduït, però pot també veure's ampliat en els supòsits d'interrupció de la prescripció, en els quals el termini torna a començar a comptar.



Això és així perquè l'article 3.1. del Reglament 2988/1995 determina que el termini de prescripció de 4 anys ha de començar a aplicar-se des del moment en què es va cometre la irregularitat.

Vegem aquests possibles diferents venciments del termini de prescripció a través d'un exemple. Imaginem unes ajudes que van ser abonades a principis de l'any 2010. En principi l'obligació de manteniment venceria l'any 2015 (5 anys) i el termini de prescripció finalitzaria l'any 2019 (4 anys a partir de 2015).

Exemple 1.- Si el beneficiari incompleix l'obligació de manteniment en el primer any, en 2011, aqueix serà el moment en què comença el còmput del termini de 4 anys per a realitzar les "diligències" - en llenguatge del Reglament europeu-. És a dir, l'any 2011, data en què es va cometre la irregularitat, comença el termini de 4 anys per a dur a terme les comprovacions encaminades a detectar i sancionar l'incompliment i per a exigir el reintegrament de les ajudes. Si després d'haver transcorregut 4 anys l'Administració no realitza cap comprovació ni inicia cap procediment sancionador o de reintegrament, el dret a fer aquestes actuacions prescriu. En aqueix cas, a partir de l'any 2015 ja no seria possible exigir el reintegrament, a pesar que encara no ha transcorregut el termini total de 9 anys a què abans ens hem referit. Almenys el reintegrament per aqueix concret incompliment de l'any 2011. Si posteriorment, i abans de 2015, s'hagueren detectat altres incompliments, començaria respecte a aquests un nou termini de prescripció.

Exemple 2.- Imaginem un beneficiari que comet una infracció greu i per tant incompleix les condicions de l'ajuda l'últim dia del termini de manteniment de 5 anys, a principis de l'any 2015. Aqueix seria el *dies a quo* per al còmput del termini de prescripció, que finalitzaria a l'inici de l'any 2019, és a dir 9 anys després de pagades les ajudes.

En aquests dos exemples no hem tingut en compte les possibles interrupcions del termini de prescripció, perquè hem examinat el supòsit que ni l'Administració ni l'interessat realitzen cap actuació.

Tornant a l'exemple 1, si després de comesa la infracció i abans de l'any 2015 l'Administració realitza la comprovació de les condicions, detecta l'incompliment i sanciona al beneficiari, el termini de prescripció tornaria a comptar de nou (per 4 anys una altra vegada) després de cada actuació. Cada actuació de l'Administració, notificada al beneficiari i destinada a detectar o sancionar la irregularitat, a determinar l'existència de causa de reintegrament i cada acte dins del procediment de reintegrament tornaria a interrompre el termini de prescripció i tornaria a començar el còmput dels 4 anys. En tornar a iniciar-se cada vegada el còmput del termini de prescripció, el termini total podria allargares fins i tot més de 9 anys.

TERCERA.- Conclusions sobre la prescripció en els expedients remesos

Sobre la base de tot el que s'ha dit, i en relació amb els expedients tramitats per la Secció de Pesca de la Direcció Territorial d'Alacant, d'acord amb la documentació remesa, hem de diferenciar els mateixos en funció de les dates de pagament, que determinen diferents períodes de manteniment.

Per al bloc d'expedients la data de pagament dels quals final va ser el 16/10/2017 o el 01/08/2017, els cinc anys de manteniment es van complir en data 16/10/2022 o 01/08/2022 (Expedients 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 i 145/FEMP/AR/03/2016/0357).

Encara que en aquests expedients les dates de les resolucions de pagament són de 31/07/2017, prenem com a data d'inici del còmput dels 5 anys de manteniment de les condicions la del pagament



efectiu, perquè l'article 10 del Reglament 508/2014 parla de 5 anys després de la *realització del pagament final* als beneficiaris.

Per a veure si en aquests expedients és encara possible iniciar l'acció de reintegrament, hem d'atendre les dates de les resolucions sancionadores, que es van dictar dins de aqueix període de manteniment i van interrompre el termini de prescripció. Desconeixem la data de notificació de les resolucions, però prendrem -per ser l'única que ens consta- la de la fermesa d'aqueixes resolucions, que serà pròxima a la data en què es van notificar.

Núm. expedient	Data sanció	Fi termini prescripció	Conclusió
77	1/02/2021	1/02/2025	No prescrit
79	1/02/2021	1/02/2025	No prescrit
96	3/01/2018	3/01/2022	Prescrit
143	2/09/2016	2/09/2020	Prescrit
226	1/02/2021	1/02/2025	No prescrit
357	1/02/2021	1/02/2025	No prescrit
368	3/1/2018	3/1/2022	Prescrit

Per a l'expedient 145/FEMP/AR/03/2018/0226 la data de la resolució de pagament (no consta la del pagament efectiu) va ser el 21/3/2019, amb el que els cinc anys vencen el 21/3/2024. En data 1/01/2021 va adquirir fermesa la resolució sancionadora que va interrompre el termini de prescripció, que finalitzarà el 1/01/2025, per la qual cosa encara és possible iniciar l'acció de reintegrament.

No obstant això, en els expedients analitzats en els quals hem conclòs que l'acció ha prescrit, la conclusió podria ser la contrària si existeixen actuacions posteriors de les quals aquesta Advocacia no tinga constància, dictades per òrgan competent i notificades als interessats o bé actuacions posteriors dels interessats, com a interposició de recursos o qualsevol altra actuació fefaent del beneficiari conduent a la liquidació de la subvenció o del reintegrament. En aquests casos haurà de prendre's com a data d'inici del còmput del nou termini de prescripció la de l'última actuació de què es tinga constància, sempre que s'haguera realitzat abans del venciment del termini de prescripció.

Al nostre parer, la interpretació sobre la data de la irregularitat a partir de la qual la Secció de Pesca d'Alacant computa l'inici del termini de prescripció és errònia, segons consta en els informes remesos. En aquests informes es pren com a irregularitat la data en què es va dictar la resolució de pagament als beneficiaris. Entenem que no és aquesta la irregularitat, perquè quan l'Administració va concedir la subvenció i va procedir al pagament, els beneficiaris sí que complien les condicions establides en les bases i no va cometre cap irregularitat. Posteriorment són els beneficiaris els que van incomplir el període obligatori de manteniment, sent aquest incompliment la irregularitat que inicia el còmput dels 4 anys de prescripció. Aquest termini va ser interromput per les diferents actuacions del procediment sancionador, que va culminar amb la notificació i fermesa de les resolucions sancionadores.

QUARTA.- Sobre la publicitat activa del present informe

Es formula així mateix consulta sobre l'obligació de publicar el present informe, conformement amb l'article 27 del Decret 105/2017, de desenvolupament de la Llei 2/2015. La nova Llei 1/2022, de 13 d'abril, de Transparència i Bon Govern de la Comunitat Valenciana, el títol I de la qual ja ha entrat envigor, determina en l'article 16.2:



2. A més, l'administració de la Generalitat i el seu sector públic instrumental han de publicar la informació següent, adaptada a les seues particularitats organitzatives: a) Aquells informes jurídics de l'Advocacia General de la Generalitat que donen resposta a consultes plantejades, en la mesura que suposen una interpretació del dret, és a dir, que tinguen incidència sobre la interpretació i l'aplicació de les normes. Ha de ser necessària consulta prèvia a l'Advocacia General de la Generalitat amb caràcter preceptiu.

La disposició final segona de la Llei 1/2022, en el seu apartat segon, assenyala que:

2. Romandran en vigor, en tot el que no s'opose a aquesta llei i fins que no es deroguen expressament, el Decret 105/2017, de 28 de juliol, del Consell, de desenvolupament de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, en matèria de transparència i de regulació del Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern, i el Decret 56/2016, del Consell, de 6 de maig, pel qual s'aprova el Codi de bon govern de la Generalitat. El Consell haurà de realitzar, si escau, les modificacions normatives necessàries per a adaptar el contingut d'aquests decrets al que estableix aquesta llei

Per part seua, l'article 27.2 del Decret 105/2017, de desenvolupament de la Llei 2/2015, situat en el capítol I del títol II, dedicat a la publicitat activa, disposa que:

Així mateix, les sotssecretaries publicaran, prèvia consulta preceptiva a l'Advocacia General de la Generalitat, aquells informes jurídics d'aquesta que donen resposta a consultes plantejades en la mesura que suposen una interpretació del dret, dels drets garantits en la normativa vigent en matèria de transparència o que tinguen efectes jurídics, amb els límits establits en la Llei 19/2013, de 9 de desembre, especialment en els articles 14.1r, lletres f) i k) i 18.1.b).

Per tot això, no apreciant la concurrència de cap dels límits previstos en la Llei 19/2013, entenem que el present informe jurídic ha de ser objecte de publicitat activa.

De tot això cal informar, en el dia de la data de la signatura electrònica.

 GENERALITAT
VALENCIANA
L'ADVOCADA DE LA GENERALITAT