



INFORME JURÍDIC

ASSUMPTE: Pèrdua del dret al cobrament de subvenció concedida per a l'execució d'equipament de protecció contra inundacions

I. ANTECEDENTS

Primer. Petició i caràcter de l'informe

Ha tingut entrada en esta Advocacia General de la Generalitat la sol·licitud d'informe jurídic remesa per la Direcció General de l'Aigua i Desenrotllament Rural, a través de la Subsecretaria, en relació amb la possible pèrdua del dret al cobrament d'una subvenció d'un beneficiari. Amb la sol·licitud s'han aportat un informe tècnic del Servei de Qualitat de les Aigües i la consulta formulada a l'Advocacia General.

D'acord amb l'article 5.3 de la Llei 1/2015, de 9 de desembre, d'assistència jurídica a la Generalitat, ens trobem davant d'un informe facultatiu, sol·licitat sobre la base de la dificultat tecnicojurídica de l'assumpte i que no té caràcter vinculant. Malgrat el caràcter no vinculant de l'informe, els actes i les resolucions administratives que se n'aparten hauran de ser motivats, tal com disposa l'article 6 de la llei esmentada.

Segon. Objecte de l'informe

En virtut de la Resolució de 8 de setembre de 2023, de la Conselleria de Medi Ambient, Aigua, Infraestructures i Territori, es van convocar ajudes per a l'adquisició d'equipaments per a impedir l'entrada d'aigües o facilitar-ne l'evacuació en la conca baixa del riu Segura, dins del Pla Vega RenHace, en el marc del Pla de recuperació, transformació i resiliència.

Mitjançant la Resolució de 10 de juny de 2024, es va concedir una subvenció de 10.000,00 € a Jesús M. R*** R**** per a l'execució d'un mur destinat a impedir l'entrada d'aigua en una zona residencial.

Després que el beneficiari presentara la justificació, es van detectar irregularitats, incloent-hi que l'obra ja estava executada en 2020-2021 i que la factura presentada corresponia a 2024, emesa pel mateix beneficiari en la seua condició d'autònom.

Les qüestions plantejades en la consulta són, resumidament, les següents:

1. Si és correcte que l'execució de l'actuació haja sigut duta a terme pel mateix beneficiari com a autònom.
2. Si es pot admetre una factura de 2024 quan l'actuació es va dur a terme entre els anys 2020-2021.
3. Si és procedent la pèrdua del dret al cobrament total de la subvenció.



Tercer. Publicitat de l'informe

En relació amb la informació de rellevància jurídica que ha de ser publicada, la Llei 1/2022, de 13 d'abril, de transparència i bon govern de la Comunitat Valenciana, preveu, en l'article 16.2 (recentment modificat per l'article 63 del Decret Llei 7/2024, de 9 de juliol, del Consell, de simplificació administrativa de la Generalitat) que:

«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) Els informes jurídics facultatius 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. Cada informe jurídic formulat per l'Advocacia haurà d'indicar si té o no incidència sobre la interpretació i aplicació de les normes i, per tant, si ha de ser o no objecte de publicitat activa.»

Tenint en compte que en este cas es tracta d'una consulta amb rellevància jurídica que té incidència sobre la interpretació i l'aplicació de les normes, entenem que estem pròpiament davant d'un dels supòsits que arreuplega l'article 16.2 de la Llei 1/2022, i, per tant, ha de donar-se la publicitat activa oportuna al present informe.

Quart. Marc jurídic aplicable

- **Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions**, estableix els principis generals per a la concessió, justificació i reintegrament de subvencions, incloent-hi l'article 34.3 sobre la pèrdua del dret al cobrament (d'ara en avant, LGS).
- **Llei 1/2015, de 6 de febrer, d'hisenda pública, del sector públic instrumental i de subvencions** (d'ara en avant, Llei 1/2015).
- **Llei 37/1992, de 28 de desembre**, de l'impost sobre el valor afegit.
- **Reial decret 1619/2012, de 30 de novembre**, Reglament de facturació, que regula els terminis i requisits per a l'emissió de factures.
- **Reial decret 786/2022, de 27 de setembre**, regula la concessió directa de subvencions en el marc del Pla Vega RenHace.
- **Resolució de 8 de setembre de 2023**, que regula la convocatòria específica de les ajudes i estableix els requisits de justificació i execució.

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

Primera. Marc temporal per a la realització de les activitats objecte d'ajuda

Amb caràcter general, l'LGS exigeix als beneficiaris justificar tant la realització de l'activitat i el compliment de la finalitat que determinen la concessió de la subvenció, com el compliment dels requisits i condicions, entre els quals hi ha els requisits temporals, i l'Administració pot comprovar estos aspectes (articles 16, 30 i 32).

En este cas, la resolució de convocatòria estableix en els apartats setzé i desseté el termini d'execució d'actuacions a subvencionar, que abasta des dels díhuit mesos anteriors a l'aprovació de l'RD 786/2022, de 27 de setembre, fins als trenta-sis mesos posteriors, sent este últim termini prorrogable. És a dir, des del 27 de març de 2021 fins al 28 de setembre de 2025. Estos terminis són els fixats en l'article 11 de l'RD 786/2022.



Per tant, qualsevol actuació realitzada amb anterioritat al 27 de març de 2021 i amb posterioritat al 28 de setembre de 2025 (llevat que se n'haja autoritzat una pròrroga) queda exclosa de les ajudes.

No podem oblidar l'efecte incentivador de les subvencions, que és un principi clau en la normativa d'ajudes de la Unió Europea (UE), el propòsit de la qual és garantir que la subvenció tinga un impacte real en la decisió d'inversió del beneficiari i que no finance simplement una activitat que s'haguera realitzat igualment sense l'ajuda. Per això, la regla general és que l'actuació a finançar amb l'ajuda es comence a executar després de la sol·licitud de l'interessat, excepte en els casos en què la mateixa normativa permet finançar actuacions anteriors, com en el supòsit present.

En l'àmbit nacional l'efecte incentivador resulta especialment aplicable a les ajudes agrícoles i mediambientals i a les finançades amb fons estructurals. En relació amb el Pla de recuperació, transformació i resiliència, el Reglament (UE) 2021/241, del Parlament Europeu i del Consell de 12 de febrer de 2021, pel qual s'estableix el mecanisme de recuperació i resiliència no esmenta explícitament l'efecte incentivador, però sí que incorpora principis relacionats, com l'addicionalitat i la necessitat de suport, que busquen assegurar que les inversions i reformes finançades siguen addicionals a les previstes i responguen a necessitats específiques.

Analitzada la documentació presentada per l'interessat en el moment de la justificació de les ajudes i en el d'esmena de la justificació, el Servei de Qualitat de les Aigües entén que esta no és completa perquè no s'aporten les fotografies del procés d'obra sol·licitades per l'Administració. Sobre això volem advertir que és normal que l'interessat no disposara d'eixes fotografies, perquè —excepte error d'esta Advocacia— l'obligació de fer i conservar fotografies de les obres en execució no estava prevista ni en les bases ni en la convocatòria d'ajudes. Desconeixem si en la resolució de concessió s'indicava alguna cosa al respecte. No obstant això, l'Administració les pot sol·licitar en la comprovació de la justificació, però en cas d'inexistència, no aportar les fotografies de l'evolució de les obres no podria equiparar-se a una falta de justificació o justificació incompleta, ni donar lloc al reintegrament per este motiu. Com veurem més avant, el motiu del possible reintegrament és l'incompliment dels terminis d'execució de les inversions previstos en la normativa específica d'estes ajudes.

Davant l'absència d'evidències sobre el termini d'execució i en exercici de les seues facultats de comprovació, la Conselleria va recórrer a les fotografies que consten en el visor cartogràfic de l'Institut Cartogràfic Valencià de la Generalitat Valenciana. S'han consultat els fotogrames corresponents a la parcel·la en els anys 2018 a 2024, amb el resultat que el mur objecte de l'ajuda no existia en els fotogrames de 2018 i 2019, però sí en el de l'any 2020, pres en data 30/5/2020, i es manté amb idèntica aparença en els fotogrames dels anys 2021 a 2024. Això significa que el mur es va construir entre el 30 de juny de 2019 (no apareix en el fotograma d'eixa data) i el 30 de maig de 2020, que és quan per primera vegada se n'observa l'existència. Dels fotogrames dels anys següents, també es dedueix que el mur ni s'ha ampliat ni modificat amb obres posteriors durant el període d'admissibilitat de les ajudes.

Així doncs, per incompliment de les condicions i els requisits de les ajudes, és procedent la pèrdua del dret a la subvenció, tal com estableix l'article 15.1 de l'RD 786/2022, regulador de les ajudes:

«1. L'incompliment de qualsevol de les condicions imposades amb motiu de la concessió de les ajudes del present programa i de les obligacions i requisits establits pel present real decret, així com la concurrència de qualsevol dels supòsits establits en



l'article 37 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, seran causes suficients per a determinar el reintegrament de l'ajuda i l'exigència de l'interés de demora corresponent des del moment del pagament de la subvenció fins a la data en què s'acorde la procedència del reintegrament, o la data en què el beneficiari ingresse el reintegrament si és anterior a esta; o la pèrdua del dret al cobrament, d'acord amb el procediment establert en esta llei.»

Sense entrar a valorar la possibilitat que s'haja obtingut la subvenció falsejant o ocultant condicions, el que resulta evident és que s'han incomplert els requisits i les condicions de les ajudes per quedar acreditat que el mur subvencionat es va construir abans del període de subvencionalitat previst en la resolució de convocatòria i l'RD que va aprovar les bases. En conseqüència és procedent la pèrdua del dret a la subvenció i, si esta ja estava abonada, el seu reintegrament, sense perjudici de les sancions que legalment siguen procedents.

Segona. Sobre la factura aportada pel beneficiari

Per a la justificació dels gastos de realització de la inversió en el mur, l'interessat ha aportat una factura emesa per ell mateix com a autònom l'any 2024.

Desconeixem quina és l'activitat de l'interessat com a autònom, perquè tal informació no ha sigut facilitada. En qualsevol cas, si l'interessat està donat d'alta en una activitat directament relacionada amb l'obra subvencionada, estariem davant d'un supòsit d'execució de l'obra per part del mateix beneficiari i no incompliria la normativa de subvencions, que no ho prohibix. Per regla general, les actuacions objecte de subvenció poden executar-se pel mateix interessat directament o bé, quan així estiga permés, a través de subcontractació amb tercers.

Si l'obra l'ha executada el mateix beneficiari amb els mitjans de la seua activitat empresarial, estariem davant d'un supòsit d'autoconsum, previst en la normativa de l'IVA (article 9 de la Llei de l'IVA per a autoconsum de béns i article 12 per a autoconsum de servicis). L'article 4 de la llei esmentada establix la subjecció a l'IVA de les entregues de béns i prestacions de servicis realitzades per empresaris o professionals a títol oneros, amb caràcter habitual o ocasional, en el desenrotllament de la seua activitat empresarial o professional, fins i tot si s'efectuen a favor dels mateixos socis, associats, membres o partícips de les entitats que les realitzen. D'altra banda, els articles 4 i 12 consideren els autoconsums dels professionals i empresaris com a operacions assimilades a les entregues de béns i prestacions de servicis a títol oneros. Per això i d'acord amb l'article 164.1 de la Llei resulta obligat expedir factura.

Esta obligació la reitera i aclaria l'article 2 del Reglament de facturació, el Reial decret 1619/2012, de 30 de novembre, quan indica que « D'acord amb l'article 164.U.3r de la Llei 37/1992, de 28 de desembre, de l'impost sobre el valor afegit, els empresaris o professionals estan obligats a expedir factura i còpia d'esta per les entregues de béns i prestacions de servicis que realitzen en el desenrotllament de la seua activitat, incloses les no subjectes i les subjectes però exemptes de l'impost, en els termes establerts en este reglament i sense més excepcions que les previstes en este».

Per tant, llevat que l'empresari estiga subjecte a algun dels règims d'IVA exceptuats de l'expedició de factures, no sols pot emetre una factura d'autoconsum, sinó que ha de fer-ho, i esta factura –si complix tots els requisits– podria ser acceptada a l'efecte de justificar l'ajuda.



Ara bé, en el supòsit analitzat, la factura d'autoconsum no és vàlida, però no perquè l'haja emesa el mateix beneficiari o perquè no complisca els requisits formals d'una factura, sinó per un motiu diferent. Si l'obra es va executar l'any 2019 o 2020, perquè així ho acredita el visor cartogràfic de la Generalitat, la factura degué emetre's i declarar-se llavors. L'article 11 del Reglament de facturació estableix que les factures han de ser expedides en el moment de realitzar-se l'operació, i si el destinatari és un empresari o professional que actue com a tal (no és el cas present en el qual l'operació es realitza per a l'empresari en la seua condició de particular), abans del dia 16 del mes següent al de la meritació de l'IVA.

Sense analitzar altres requisits, com pot ser el contingut de la factura, sí que podem dir que esta incomplix la normativa fiscal i el Reglament de facturació per extemporània, per no haver sigut emesa en el moment que corresponia, per tant no és vàlida i no ha d'admetre's a l'efecte de justificació de l'ajuda.

No és la factura la que ha d'emetre's en el termini d'execució de les obres subvencionables (que també), és l'obra mateixa la que, per a resultar subvencionada, ha d'haver-se executat dins del període previst en les bases i la convocatòria que —com hem dit— és entre el 27 de març de 2021 i el 28 de setembre de 2025.

Tercera. Procedència del reintegrament de l'ajuda

D'acord amb el que s'ha exposat fins ara i atés el caràcter modal de la subvenció reconegut per la nostra jurisprudència, entre altres l'STS de 20 de maig de 2003, la subvenció és figura de dret públic que genera inexcusables obligacions a les persones beneficiàries, l'incompliment de les quals determina la procedència de la devolució del que s'ha percebut sense que això comporte, clarament, la revisió d'un acte administratiu declaratiu de drets que haja de seguir el procediment establert per a esta revisió en els articles 102 i següents de la Llei 30/1992. I és que la subvenció comporta una atribució dinerària al beneficiari a canvi d'adequar la seua actuació als fins perseguits amb la indicada mesura de foment i que servixen de base per al seu atorgament. La subvenció no respon a una *causa donandi*, sinó a la finalitat d'intervindre l'Administració, a través d'uns condicionaments o d'un *modus*, lliurement acceptat pel beneficiari en l'actuació d'este.

Incomplir eixos condicionaments dona lloc a la pèrdua del dret a la subvenció o —si ja s'ha atorgat— a l'inici del procediment de reintegrament. L'article 172 de la Llei 1/2015 remet, quant a les causes de reintegrament, a la legislació bàsica estatal; és a dir, a l'article 37 de l'LGS, que estableix la procedència del reintegrament de les quantitats percebudes i l'exigència de l'interés de demora corresponent des del moment del pagament de la subvenció fins a la data en què s'acorde la procedència del reintegrament, o la data en què el deutor ingresse el reintegrament, si és anterior a esta, en els casos següents:

- «a) Obtenció de la subvenció falsejant les condicions requerides per a això o amagant les que ho hagen impedit.
- b) Incompliment total o parcial de l'objectiu, de l'activitat, del projecte o la no-adopció del comportament que fonamenten la concessió de la subvenció.
- c) Incompliment de l'obligació de justificació o la justificació insuficient, en els termes que estableix l'article 30 d'esta llei i, si és el cas, en les normes reguladores de la subvenció.



d) Incumpliment de l'obligació d'adoptar les mesures de difusió que conté l'apartat 4 de l'article 18 d'esta llei.

e) Resistència, excusa, obstrucció o negativa a les actuacions de comprovació i control financer que preveuen els articles 14 i 15 d'esta llei, així com l'incumpliment de les obligacions comptables, registrals o de conservació de documents quan d'això derive la impossibilitat de verificar-ne l'ús que se n'ha fet dels fons percebuts, el compliment de l'objectiu, la realitat i regularitat de les activitats subvencionades, o la concurrència de subvencions, ajudes, ingressos o recursos per a esta finalitat, procedents de qualssevol administracions o ens públics o privats, nacionals, de la Unió Europea o d'organismes internacionals.

... i) En els altres supòsits previstos en la normativa reguladora de la subvenció.»

D'altra banda, l'article 15.1 de l'RD 786/2022, analitzat més amunt, estableix com a supòsits de reintegrament l'incumpliment de les condicions imposades amb motiu de la concessió de les ajudes del programa d'ajudes i de les obligacions i requisits que estableix l'RD esmentat, així com la concurrència de qualsevol dels supòsits que estableix l'article 37 de l'LGS i afegim com altres possibles causes de reintegrament, que no podem valorar si es donen o no en este cas per falta de documentació al respecte, les següents:

- L'incumpliment de les condicions associades respecte del principi DNSH.
- L'incumpliment per part del beneficiari de les seues obligacions que preveu l'article 16 de l'RD en matèria d'informació, comunicació, visibilitat i publicitat; és a dir, incloure en cada edificació o instal·lació adaptada al risc d'inundació una placa que cite l'RD i incloga la imatge corporativa del Ministeri per a la Transició Ecològica i el Repte Demogràfic.
- L'incumpliment de les fites establides en el PRTR.
- La falta d'execució en termini d'alguna de les actuacions compromeses donarà lloc a la reducció de l'import de l'ajuda atorgada assignat a les actuacions no finalitzades. Esta falta d'execució en termini no es referix a l'incumpliment del termini inicial per a l'execució de les ajudes, sinó al termini final; és a dir, no haver finalitzat les obres dins del termini, la qual cosa podria donar lloc a una reducció proporcional de l'ajuda.

Com a qüestió formal, en cas que s'exigisca al beneficiari el reintegrament, l'article 7 de l'RD estableix l'obligació de la Generalitat de justificar les ajudes davant la Secretaria d'Estat de Medi Ambient, així com la de comunicar a este mateix òrgan els procediments de reintegrament que puga iniciar, a l'empara del que es preveu en l'LGS i el seu reglament de desplegament, en els expedients de concessió de les ajudes previstes en l'RD esmentat i retornar els imports reclamats en estos, amb independència de la seua efectiva satisfacció pel beneficiari de les seues ajudes, una vegada que la corresponent resolució de reintegrament adquireisca fermesa. Tot això, en els termes i terminis que s'especifique en la resolució de concessió.

Quarta. Conclusions

1. És procedent el reintegrament de l'ajuda concedida i abonada, per no haver justificat el beneficiari la realització de l'actuació en el termini exigít per la convocatòria i haver quedat acreditat en la comprovació de les ajudes per part de l'Administració que el mur subvencionat ja estava realitzat abans de la convocatòria i sol·licitud d'ajudes i abans fins i tot dels 18 mesos anteriors a l'aprovació de l'RD que les regula.

2. La factura aportada per a justificar la realització de les obres és una factura d'autoconsum, prevista i permesa per la legislació fiscal, però no resulta vàlida per extemporània, perquè el beneficiari no pot emetre-la quatre anys després de realitzades les obres.



3. És procedent el reintegrament de l'ajuda per haver executat l'actuació fora del termini permés per les bases, és a dir, per haver incomplert els condicionants temporals per a realitzar l'activitat subvencionable i possiblement també per falta de justificació o justificació incompleta per ser extemporània la factura emesa. Tot això, sense perjudi de l'existència d'altres causes de reintegrament sobre les quals no podem tindre certesa, com poden ser obtindre l'ajuda falsejant les condicions requerides o la falta de visibilitat i publicitat de l'ajuda.