

## INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID DE 29 DE ABRIL DE 2003 SUBVENCIONES. POSIBILIDAD DE EXISTENCIA DE PRÓRROGAS TÁCITAS DEL PLAZO DE EJECUCIÓN DE SUBVENCIONES

Se recibe en esta Intervención General consulta formulada por la Intervención Delegada en la Consejería de A.....@en relación con el pago de una subvención para la ejecución de obras o trabajos en montes de titularidad privada por importe de 1.502,53 euros, a favor de D. AABC@(documento contable OK n1: 10/03/293).

Para la resolución de la misma deben tenerse en cuenta los siguientes

### ANTECEDENTES

- 1.- Con fecha 17 de octubre de 2002 la Consejería de A.....@concedió a D. AABC@ una subvención por importe de 1.502,53 euros para financiar los trabajos de creación de una faja auxiliar contra incendios de 5 hectáreas en la finca denominada XYZ@ situada en el término municipal de ARST@
- 2.- De conformidad con lo indicado en la notificación de la citada Orden la justificación de los trabajos se realizaría de acuerdo con lo dispuesto en la Base reguladora Duodécima de la Orden 2441/1998 por la que se regula la convocatoria de subvenciones para la ejecución de obras o trabajos en montes de titularidad privada en la Comunidad de Madrid, que establece:

*A1. El adjudicatario de la subvención deberá ejecutar, a su costa, las obras o trabajos programados para el año de que se trate, debiendo de comunicar, por escrito, a la Dirección General del ..... la finalización de los mismos, antes del 15 de noviembre de dicho año.*

*El personal técnico de dicha Dirección General procederá a certificar la obra o trabajo realizado. @*
- 3.- Con fecha 11 de noviembre de 2002 el beneficiario de la subvención solicita la concesión de una prórroga del plazo de ejecución de los trabajos, comprometiéndose a realizarlos durante el año 2003, indicando que los mismos se habían iniciado mediante una limpia de matorros para impedir la propagación de incendios
- 4.- Con fecha 30 de diciembre de 2002, el beneficiario comunica a la Consejería de ..... que con esa fecha se han terminado las obras en un total de 3 hectáreas y que respecto a las dos hectáreas restantes se seguirán efectuando las obras que estima estarán terminadas el 31 de enero de 2003.
- 5.- Con fecha 10 de enero de 2003, el Jefe del Servicio de A.....@solicita del beneficiario que aporte la documentación justificativa exigida en la base duodécima de la Orden 2441/1998".
- 6.- Con fecha 22 de enero de 2003 el beneficiario aporta relación de los gastos efectuados por importe de 3.047, 02 euros, indicando que se han finalizado las obras.
- 7.- Con fecha 28 de enero se expide por la Consejería de A.....@certificación de obra realizada fijándose como importe de la subvención 1.502,53 euros, proponiéndose el pago de la subvención con fecha 3 de febrero de 2003 e informándose favorablemente la solicitud de prórroga formulada el 11 de noviembre de 2002 con

fecha 13 de febrero de 2003

- 8.- Por la Intervención Delegada en la Consejería de A.....@se formula la siguiente consulta:

*¿Puesto que no ha habido resolución expresa sobre la prórroga por parte de la Administración, y el beneficiario por su parte ha concluido los trabajos subvencionados, se consulta:*

*1.- Si procede el pago de la subvención al beneficiario, entendiéndose que al exigirle la Administración ampliar la documentación enviada, se tuvo por justificado en plazo.*

*2.- En caso de entender que procede el pago, si la propuesta de pago ha de ser por la parte realizada a 15 de noviembre o por la totalidad.*

*3.- Independientemente de si procede o no el pago de esta subvención, y en virtud de otros expedientes similares en los que la solicitud de prórroga por los interesados no conlleva una resolución sobre la misma por la Administración, cómo hay que entender la falta de resolución de la Administración a la solicitud de prórroga del beneficiario@*

- 9.- Respecto a la solicitud y concesión de prórrogas para la ejecución de los trabajos, los apartados 5 y 6 de la base duodécima de la Orden 2441/1998 establecen:

*5. Si por causa de fuerza mayor u otras razones no imputables al beneficiario y debidamente justificadas ante la Consejería de ....., el trabajo programado para cada año no pudiera ser terminado en el plazo establecido en esta Base, el interesado, antes del 15 de noviembre, podrá solicitar, por una sola vez, prórroga para realizar en el año siguiente los trabajos pendientes, con el compromiso de finalizarla dentro del siguiente año, siempre que el trabajo realizado lo constituyan unidades de obra completas que puedan ser certificadas, si bien la subvención de las unidades de obra completas no realizadas y prorrogadas tendrá que ser aprobada con cargo a los Presupuestos de la Consejería para el ejercicio siguiente, según la disponibilidad presupuestaria de dicho ejercicio económico.*

*En dicho caso, los Servicios Técnicos ..... de la Dirección General del ..... certificarán y propondrán su pago, en concepto de abono a cuenta, la obra realmente realizada, siempre que esté constituida por unidades de obra completas que puedan funcionar independientemente de las no realizadas, en la que se hará constar el compromiso del beneficiario de terminar el resto de las obras y trabajos dentro del año siguiente. De no formalizar en la certificación este compromiso, se entenderá que el beneficiario renuncia a terminarlos, en cuyo caso la certificación se considerará como final.*

*6. No se concederá la prórroga si la obra o trabajo no se hubiera iniciado o, habiéndolo hecho, si la labor realizada no constituyera unidades completas de obras que representen mejoras para la finca. En estos casos no se realizará certificación alguna de obra realizada y se considerará anulada la subvención.@*

Para la resolución de la presente consulta deben formularse las siguientes

## CONSIDERACIONES

### I

En los antecedentes se pone de manifiesto que el beneficiario ha incumplido el plazo establecido en la norma (15 de noviembre de 2002) para realizar y justificar la actuación subvencionada, habiendo solicitado una prórroga del mismo, respecto a lo cual no hubo contestación por parte de la Administración concedente de la subvención.

Es indiscutible que el plazo es un elemento esencial en la relación subvencional, que debe ser precisado en las bases reguladoras, y cuyo incumplimiento conlleva, en principio, la revocación de la subvención concedida.

En este sentido, señala la S.T.S de 13 de septiembre de 1996 (R.J. 1996\6961) *"El señalamiento del plazo para realizar las inversiones y crear puestos de trabajo es una condición esencial del contrato concesional, ...y su ámbito temporal y coyuntural que no puede ser subsanado por un desarrollo posterior sin conducir a una inseguridad jurídica en los términos de la concesión"*.

Idéntico criterio se recoge en la S.T.S de 1 de julio de 1998 (R.J. 1998\5946). *"Establecido un plazo para el cumplimiento de las condiciones, el incumplimiento se produce si los puestos de trabajo no se han creado al llegar el día final, siendo indiferente a los efectos de la caducidad el que posteriormente lo hayan sido, pues se trata de un término resolutorio"*

Como se indica es reiterada y unánime la jurisprudencia al afirmar que *"El incumplimiento por el subvencionado de cualquiera de las condiciones generales o especiales a las que se supeditó la concesión de los beneficios, en cuanto implican una carga modal, faculta a la Administración para resolver el acuerdo, con la consecuencia del reintegro al Tesoro Público de las cantidades percibidas"* (S.T.S. de 12/2/1991 [R.J. 1991\1581] y de 17 y 30 de octubre y 10 y 13 de diciembre de 1996 [R.J. 1996\7659, R.J. 1996\7662, R.J. 1996\9401 y R.J. 1996\9402] entre otras.

Es decir, como señala el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en Sentencia de 15 de febrero de 2001 (RJCA 2001\705) *"dada la propia naturaleza, insistimos, inscrita dentro de la actividad de fomento, que por su propia esencia se hace depender de situaciones coyunturales que se intenta favorecer o corregir, según la finalidad buscada, el plazo se muestra como requisito no sólo adjetivo y meramente formal sometido a la sustantividad del fin, sino sustancial para acceder a la percepción de la subvención"*

En este mismo sentido, la Audiencia Nacional en Sentencia de 9 de junio de 1998 (RJCA 1998\2669) entiende ajustada a derecho la revocación parcial de la subvención *"dado el carácter condicionado que el otorgamiento de la subvención tiene respecto al período temporal en que debe ser realiza la actuación, así como al plazo límite para acreditar que la actividad subvencionada ha sido realizada..."*

### II

No obstante su carácter resolutorio, el plazo para la realización de la actividad y su justificación ante el órgano concedente puede ampliarse, prorrogándose el mismo de forma justificada. En el expediente objeto de la presente consulta la prórroga fue efectivamente solicitada por el beneficiario dentro del plazo de ejecución de la ayuda, si bien no existió respuesta al respecto por parte de la Administración

En este caso, como señala la Sentencia de la Audiencia Nacional de 3 de marzo de 1999 (RJCA 199\3902), el hecho de que la Administración no atendiera la nueva solicitud de prórroga determina que *"una vez llegado éste [el plazo señalado] se produjo el supuesto de incumplimiento de una de las obligaciones impuestas a la beneficiaria con motivo de la concesión de la subvención"*.

Es decir, la solicitud de prórroga, no habilita al beneficiario, en tanto no tenga comunicación de la Administración, concediendo la misma, para incumplir el plazo a que estaba obligado.

En el presente caso existen actuaciones por parte de la Administración que pueden inducir a error al continuar la tramitación del expediente como si la solicitud de prórroga hubiese sido concedida (solicitud de documentación complementaria, expedición de certificación de los trabajos efectuados...) si bien posteriormente existe en el expediente una propuesta de concesión de prórroga realizada extemporáneamente el 13 de febrero de 2003.

Al respecto, la sentencia de la Audiencia Nacional de 3 de marzo de 1999 a la que nos hemos referido anteriormente, declara expresamente:

*Æl hecho de que la Administración autonómica certificara la realización de la inversión subvencionable el 19 de enero 1994 (en el expediente obra otra certificación semejante, expedida el 10 de febrero de 1995), o que la fecha de emisión de los últimos justificantes de la inversión se situara dentro del mes siguiente a la conclusión del período de prórroga, no alteran las consecuencias del incumplimiento, al no mediar causa de justificación del mismo, en lo que al período de prórroga concierne. @*

En todo caso, en el supuesto de la consulta objeto de este informe, la tramitación de la prórroga exige no solo un acto administrativo de autorización de la misma, sino una serie de actuaciones adicionales que determinan la imposibilidad de que pueda hacerse referencia a un error del beneficiario que pudiera entender concedida la misma de forma tácita por parte de la Administración ya que, conforme establece la base duodécima de la Orden 2441/1998, en el supuesto de concesión de prórroga es necesario que los Servicios Técnicos ..... de la Dirección General del ..... certifiquen y propongan el pago, en concepto de abono a cuenta, de la obra realmente realizada en el momento de concesión de la prórroga, siempre que esté constituida por unidades de obra completas que puedan funcionar independientemente de las no realizadas así como que se haga constar en dicha certificación el compromiso del beneficiario de terminar el resto de las obras y trabajos dentro del año siguiente.

Por todo ello debe concluirse necesariamente que se ha producido un incumplimiento de la obligación del beneficiario de realizar las actuaciones subvencionadas en el plazo establecido para ello por lo que procede la revocación parcial de la subvención, realizándose el abono únicamente de la parte ejecutada en el plazo establecido en la convocatoria si es que es posible individualizar la misma en los términos establecidos en la base duodécima de la Orden 2441/1998

### III

Se plantea asimismo en la consulta el criterio de esta Intervención General respecto a como hay que entender con carácter general la falta de resolución de la Administración a la solicitud de prórroga del beneficiario.

Como se ha indicado en la consideración II del presente informe la falta de respuesta de la

Administración debe entenderse como no concesión de la prórroga sin perjuicio de que en determinados casos como consecuencia de actuaciones desarrolladas por la Administración pueda entenderse que existe una respuesta implícita de carácter positivo, en cuyo caso debería aplicarse el principio de protección de la confianza legítima en los términos en que el mismo aparece definido en el informe de esta Intervención General de 13 de marzo de 2002.

En cualquier caso no debe olvidarse que la sujeción al principio de legalidad de la actuación de la Administración lleva a considerar la inadecuación al ordenamiento jurídico de la concesión de prórrogas, una vez expirado el plazo para el cumplimiento de la subvención, sin que ésta pueda posteriormente conceder discrecionalmente las mismas.

De las consideraciones anteriores se derivan las siguientes

### **CONCLUSIONES**

- 1.- La falta de contestación de la Administración a una solicitud de prórroga no habilita al beneficiario de la subvención para entender concedida la misma y en consecuencia incumplir el plazo inicial de ejecución de las actuaciones y de justificación a que estaba obligado.
- 2.- En el expediente objeto de la presente consulta solo procede el abono de las actuaciones ejecutadas en el plazo establecido en la convocatoria sí es que es posible individualizar las mismas en los términos establecidos en la base duodécima de la Orden 2441/1998