



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Máster

El procedimiento de reintegro de las subvenciones

The procedure for the reimbursement of subsidies

Autor

Jaime Castelreanas Murillo

Director

Gerardo García Álvarez

Máster en Derecho de la Administración Pública

Universidad de Zaragoza

Año 2022

INDICE DE CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN	5
2. CONCEPTO DE SUBVENCIÓN.....	6
2.1. Aproximación general al concepto	6
2.2. Naturaleza jurídica.....	10
3. REINTEGRO DE LAS SUBVENCIONES	14
3.1. Concepto de reintegro.....	14
3.2. Causas del reintegro.....	18
3.1.1 Reintegro de la subvención por invalidez del acto de concesión	18
3.1.2 Reintegro por incumplimiento de las condiciones.....	23
4. PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO	26
4.1. Competencia	29
4.2. Procedimiento	32
4.3. Resolución del procedimiento de reintegro	38
5. OBJETO DEL REINTEGRO.....	40
5.1. El fin del reintegro	40
5.2. La ejecución de la devolución de las subvenciones.....	42
6. CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO	45
7. PRESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO	50
8. CONCLUSIONES	55
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	57
LEGISLACION CITADA.....	59

LISTADO DE ABREVIATURAS

Art.	Artículo
BDNS	Base de Datos Nacional de Subvenciones
CCAA	Comunidad Autónoma
CE	Constitución española
Dir. G.	Director General
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
LFTCu	Ley Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LGP	Ley General Presupuestaria
LGS	Ley General de Subvenciones
LGT	Ley General Tributaria
LPAC	Ley Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRJ	Ley Régimen Jurídico del Sector Público
LRJPAC	Ley del Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (derogada).
p. (pp.)	Página (páginas)
PAC	Política Agraria Común
RGS	Reglamento General de Subvenciones
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TC	Tribunal de Cuentas
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TRLGP	Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.
TS	Tribunal Supremo
UE	Unión Europea

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como principal propósito de estudio el régimen jurídico que comprende el control de las subvenciones públicas a través de la figura del reintegro. Un estudio que nace del fomento, una de las técnicas de actuación administrativa cuyo propósito persigue la estimulación de sujetos tanto públicos como privados para satisfacer el interés general.

Uno de los motivos que me ha impulsado a la realización de este trabajo es el interés por el control del gasto público otorgado a un sujeto en calidad de beneficiario, quién no cumpliendo los requisitos que establece la normativa de subvenciones, pasa a convertirse en deudor de la Hacienda Pública. También ha servido de precedente las constantes noticias que, a lo largo de los últimos años, han vinculado a la clase política y a la ciudadanía con el fraude de subvenciones. Por ello, me ha surgido la necesidad de examinar cuál es el *modus operandi* o el procedimiento a seguir de la Administración para recuperar las ayudas concedidas en aras de salvaguardar el destino del gasto público.

A estos efectos, si la figura del reintegro es entendida esta como una “recuperación” o un “reembolso”, el reintegro nace ante la necesidad de devolver las cantidades obtenidas de manera indebida, es decir, tiene como fundamento el principio de prohibición de enriquecimiento injusto. Por esta razón, la metodología seguida en el desarrollo del trabajo es la siguiente: en primer lugar, comenzaré con una aproximación general al concepto que engloba la subvención, así como su naturaleza jurídica. En segundo lugar, haré un análisis de lo que es el reintegro de las subvenciones y con ello, los supuestos que afectan a la validez de la subvención y sus respectivas causas. A continuación, realizaré una remisión a la normativa en cuanto, competencia, instrucción del procedimiento, resolución y los cauces de los que dispone la Ley General de Subvenciones para proceder a la devolución de las cantidades percibidas.

Por último, me centraré en lo que considero una parte muy importante tanto dentro como fuera de la esfera jurídica: el tiempo. Y es que, este es un elemento tan decisivo, que el mismo transcurso marca las consecuencias de un procedimiento. Por ello, la caducidad y la prescripción merecen una atención especial al trabajo objeto de estudio. Así que, sin más dilaciones, me dispongo a exponer mi Trabajo Fin de Máster a cerca del procedimiento de reintegro de las subvenciones.

2. CONCEPTO DE SUBVENCIÓN

2.1. Aproximación general al concepto

Tradicionalmente, en la tipología de la acción administrativa, en España se ha aplicado siempre una forma tripartita de las técnicas de actuación administrativa, que hace referencia a la acción de policía, servicio público y fomento. Esta última técnica, objeto de estudio de este epígrafe, se refiere al mecanismo de actuación no coercitivo de la administración, es decir, pretende estimular a sujetos que normalmente son privados a que realicen actividades consideradas de interés general. Así, JORDANA DE POZAS¹ lo define como “la acción de la Administración Pública dirigida a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidos a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o que se estiman de utilidad general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos”. De esta definición de fomento destaca, en primer lugar, que la actividad administrativa tiende, en todo caso, a satisfacer el interés público y que, esto se logra sin el menoscabo de la libertad de los administrados, que, estimulados por la propia administración, cooperan voluntariamente con el expresado fin. Otros autores como GARRIDO FALLA² definen el fomento como “a aquella actividad dirigida a satisfacer indirectamente ciertas necesidades consideradas de carácter público, protegiendo o promoviendo, sin emplear la coacción, las actividades de los particulares o de otros entes públicos que directamente las satisfacen”.

Lo cierto es que la acción de fomento hoy en día constituye uno de los instrumentos de intervención del sector público en la economía y, entendida como la modalidad de intervención administrativa que consiste en dirigir la acción de los particulares hacia fines de interés general mediante el otorgamiento de incentivos diversos que la hagan posible. Actividad desarrollada por todo tipo de organismos y entidades de la Administración Pública, y que aparece diferenciada de las actividades de policía y de servicios públicos. Por lo tanto, no se pretende que la Administración obtenga una ventaja a causa de la actividad de un particular, ya que entonces estaríamos o acudiríamos al régimen contractual, sino que, de esa actividad realizada por el particular, se considere que es beneficiosa para el interés general y evidentemente, para el propio destinatario de la ayuda.

¹ JORDANA DE POZAS, Luis (1949). “Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo”. Revista de estudios políticos. Madrid.

² GARRIDO FALLA, Fernando (2012). Tratado de Derecho Administrativo. Parte general y justicia administrativa. Editorial. Tecnos. Madrid.

Como ilustra MARTIN RETORTILLO³, «el fomento es una acción persuasoria, estimulante, ejercida desde el poder: determinación, primero, e impulsión después, de actividades privadas que es de interés promover (...). Significa también excitar, promover, materia con que se ceba una cosa».

Tradicionalmente, se ha distinguido tres tipos de medidas de fomento: honoríficas, jurídicas y económicas. Estas últimas, que son las que nos interesan, ocupan un lugar preponderante, pues como destacó MARTIN RETORTILLO, constituyen uno de los procedimientos más eficaces de promoción de la actividad privada y un auténtico cauce a través del cual los poderes públicos orientan, corrigen y dirigen el sistema de mercado en una determinada dirección. Así pues, suponen el otorgamiento de una ventaja económica para sufragar parte de los gastos en la actividad llevada a cabo y, como hemos mencionado anteriormente, considerada de interés general.

Ahora bien, este carácter benefactor o incentivador de actividades privadas tiene también, en cuanto actividad administrativa que es, sus límites. Por ejemplo, la disponibilidad del gasto, la competencia de la entidad que la otorga o el respeto a la igualdad de oportunidades, que está en la base del principio fundamental de libre competencia que anima la economía de mercado.

Además, cabe destacar que, la acción de fomento quedó consolidada en nuestra Constitución. Solamente hay que analizar el Capítulo Tercero del Título I de la misma- “de los principios rectores de la política social y económica”- en el cual, la expresión de fomento se emplea expresamente para advertir que un estado que se configura como social y democrático de derecho bajo la forma de economía mixta, otorga cobertura a la intervención del Estado en la vida social y económica.

Por ello, es necesario haber hecho una acotación de la acción de fomento para hablar de la técnica subvencional, pues la tipología de las técnicas de fomento es variada en nuestro estado de derecho y, antes debe fijarse el concepto actual de subvención.

Si hablábamos anteriormente de incentiva, convencer a los administrados para que realicen una determinada actividad, estas finalidades pueden articularse de distintas maneras, si bien las dos principales modalidades que puede presentar son las identificadas como “ayudas” y “recompensas”.

³ MARTIN RETORTILLO, Sebastián (1988). Derecho Administrativo Económico. Tomo I. La Ley. Madrid.

Las primeras se identifican con las ventajas concedidas por la Administración para que su beneficiario realice una determinada actividad. Las segundas, se corresponderían con los beneficios otorgados por haberla realizado. Sin embargo, la distinción no descansa sobre una cuestión temporal, sino estructural.

El elemento esencial de las ayudas es el dato de su afectación, esto es, de la vinculación de la ventaja concedida a la realización de la actividad que justificó su concesión. Por ello, la afectación tiene un elemento de incertidumbre, pues la Administración ignora si el beneficiario realizará o no la actividad que se espera de él. Por el contrario, este elemento de afectación no existe en las ayudas por recompensas. Su concesión no se hace depender de un hecho incierto y futuro, sino de la concurrencia de ciertos requisitos que ya son conocidos. Por lo tanto, la afectación no es un elemento necesario e imprescindible de las técnicas de fomento, pero sí puede ser un dato común a una de las técnicas de fomento como es la subvención, que es la que nos interesa.

Con base a lo anterior, se desprende entonces que las medidas propias de la actividad administrativa de fomento pueden adoptar muy diversas formas. Sin embargo, parece ser que ocupan un lugar predominante las medidas de contenido económico, que a veces, quedan bajo el rótulo de “ayudas públicas”. Aunque algunos autores, contemplan las “ayudas públicas” como un concepto en el que se engloban todos los estímulos financieros con efectos económicos que directa o indirectamente fomentan o impulsan la realización de una determinada actividad considerada de interés general⁴, lo cierto es que si atendemos a lo dispuesto en la normativa comunitaria, los artículos 107 y siguientes del Tratado de Funcionamiento de La Unión Europea (en adelante, TFUE) establece como “ayudas públicas” las ayudas otorgadas por los Estados miembros, compatibles con el mercado interior. A este respecto, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ya señaló que se incluyen en la noción de ayuda estatal todas «las decisiones de los Estados miembros que, persiguiendo objetivos sociales y económicos que le son propios, por medio de actos unilaterales ponen a disposición de las empresas o de otros sujetos de derecho recursos o les facilitan ventajas destinadas a favorecer la realización de objetivos económicos y sociales perseguidos»⁵.

⁴ SESMA SÁNCHEZ Begoña (1998). *Las subvenciones Pùblicas*. Lex nova. Valladolid. p.249.

⁵ Sentencia “Denkavit italiana” del Tribunal de Justicia de 27 de marzo de 1981. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61979CJ0061:ES:PDF>.

Por tanto, se debe concebir el concepto de ayuda pública como un concepto de derecho comunitario, que engloba todas medidas de efecto económico equivalente a una subvención. No obstante, por "ayudas públicas" también debe entenderse el conjunto de incentivos económicos otorgados por los poderes públicos del ámbito interno de la Unión Europea con carácter no devolutivo cuyo otorgamiento queda afectado a una determinada actividad para intervenir en las actividades económico-privadas.

La subvención, por tanto, es configurada como una figura jurídica típica, con rasgos propios y, como una institución jurídica-administrativa, pero ojo, aunque toda subvención sea considerada ayuda pública, no ocurre lo mismo a la inversa, pues no todas ayudas públicas adquieren la condición de subvenciones. Con base a esto, subraya acertadamente FERNÁNDER FARRERES, que debe rechazarse, por tanto, "la consideración genérica y consiguiente tratamiento indiferenciado de todos aquellos medios de acción administrativa que (...) quedan caracterizados por dar lugar a un beneficio económico concedido por un ente público que acrecienta, de esa manera, el patrimonio de otra persona jurídica o física, pública o privada, por razones de interés público⁶". Por ello, estos términos en el ámbito administrativo cumplen una misión de "conceptos instrumentales" o "conceptos jurídicos ordenadores", es decir, deben tener un significado definido. Por significado definido, no quiere decir que tengan un concepto unívoco, pero sí, elementos característicos que engloban su significado. Por ejemplo, 1) que son una atribución patrimonial; 2) a fondo perdido; 3) otorgada por una administración pública; y 4) afectada a un fin de carácter público o social. Así pues, con estos elementos, la doctrina y jurisprudencia aíslan un concepto válido de subvención. NIEVES BORREGO⁷ entiende que la subvención es una "donación modal ob *causam futuram*, de Derecho administrativo, por la cual un organismo público asume parte de la carga financiera de otro organismo de rango inferior o de un particular -que tengan jurídicamente la condición de terceros- con una finalidad de interés general, pero específica y determinada". Otros autores como ERICE ECHEGARAY⁸, subrayan que es "toda atribución patrimonial directa (...), a fondo perdido, consistente en una suma dineraria o, excepcionalmente, en una entrega *in natura*

⁶ FERNÁNDER FARRERES German (1983). *La subvención: concepto y régimen jurídico*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

⁷ NIEVES BORREGO, Julio (1963). "Estudio sistemático y consideración jurídico-administrativa de la subvención". Revista de Administración Pública. nº42. pp28-29.

⁸ ERICE ECHEGARAY María Asunción (1994). "Reflexiones acerca del carácter discrecional de las subvenciones públicas: la importancia del Reglamento del procedimiento para su concesión (Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre)". Revista jurídica de Navarra, nº 18. p.183.

(...), otorgada por una Administración pública en favor de personas o entidades públicas o privadas, con el fin de que estas realicen un determinado comportamiento -de hacer o de abstenerse-, considerado de interés general y a cuya plena y efectiva realización aquella queda vinculada". No obstante, aunque sería algo tedioso repasar todas las definiciones de parte de la doctrina, es la de FERNÁNDEZ FARRERES, para mí, la mejor consolidada. Sus elementos más notorios, entre los que destacan, en primer lugar, que la idea de subvención es una atribución patrimonial a fondo perdido, que la Administración pública actúa como sujeto activo otorgante a favor de un particular y, por último, que la afectación inicial de la atribución patrimonial está sujeta al desarrollo de una actividad del beneficiario, son notas definitorias que posteriormente encajarían en el nuevo concepto de subvención establecido por una propia ley reguladora recogiendo así su régimen jurídico. Esta es, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones que estudiaremos a continuación.

2.2. Naturaleza jurídica

La naturaleza jurídica de la subvención se encuentra en la Ley 38/2003 de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante LGS), y en el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de subvenciones (en adelante RGS). La LGS nace para resolver o, por lo menos intentar paliar la inseguridad jurídica y las lagunas que subsisten en el concepto de la subvención y, en parte, nace también para someter esta actuación administrativa a las reglas del Derecho, pues estamos ante una intersección entre los ámbitos del derecho administrativo y derecho financiero. No cabe olvidar que, anteriormente, se había considerado la subvención como una cuestión de derecho financiero en la que primaba el respeto a la legalidad presupuestaria y es por ello que, nada discute la competencia del Tribunal de Cuentas para ejercer su función suprema sobre los beneficiarios de las subvenciones y ayudas del sector público. Dicha competencia se encuentra recogida en el artículo 136.1 y 2 de la Constitución Española (CE) y en la propia Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

La definición de subvención que da la LGS es una definición más acotada y limitada que la propia definición de ayuda estatal. Hay que recordar, que la legislación específica de subvenciones tiene como finalidad primordial la transparencia y la eficiencia del gasto público, mientras que, por otro lado, la normativa de competencia, en este caso la comunitaria, se

preocupa del efecto de las subvenciones y otras ayudas en los mercados, en la medida que pueda alterar la competencia. De ahí se desprende que, el concepto de ayuda pública sea un concepto más amplio que el concepto de subvención con base a lo anteriormente ya citado, es decir con base a lo establecido en el TFUE en su precepto 107 y siguientes⁹ y en la también mencionada sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea a cerca del caso “Denkavit italiana”.

Siguiendo con la naturaleza jurídica de la subvención, es necesario hacer referencia a los principios generales recogidos en el apartado tercero del artículo 8 de la LGS. La gestión de las subvenciones a que se refiere esta ley se realizará de acuerdo con los siguientes principios:

- a) Publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación.
- b) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante.
- c) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

Es importante destacar, que estos principios se han ido consolidando a medida que se ha consolidado el concepto de subvención.

⁹ A tenor de lo dispuesto en el citado artículo 107 TFUE:

1. Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.

2. Serán compatibles con el mercado interior:

- a) las ayudas de carácter social concedidas a los consumidores individuales, siempre que se otorguen sin discriminaciones basadas en el origen de los productos;
- b) las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional;
- c) las ayudas concedidas con objeto de favorecer la economía de determinadas regiones de la República Federal de Alemania, afectadas por la división de Alemania, en la medida en que sean necesarias para compensar las desventajas económicas que resultan de tal división. Cinco años después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, una decisión por la que se derogue la presente letra.

3. Podrán considerarse compatibles con el mercado interior:

- a) as ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo, así como el de las regiones contempladas en el artículo 349, habida cuenta de su situación estructural, económica y social;
- b) las ayudas para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo o destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro;
- c) las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común;
- d) las ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio, cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Unión en contra del interés común;
- e) las demás categorías de ayudas que determine el Consejo por decisión, tomada a propuesta de la Comisión.

El Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (en adelante, TRLGP) aprobado por Real Decreto-Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, en sus artículos 81 y 82 ya empezaba a consagrarse estos principios generales¹⁰. No obstante, sería muy poco después, en 1991, y a través de una modificación realizada por la Ley de Presupuestos Generales para 1992, cuando se reformaran en profundidad los arts. 81 y 82 TRLGP, dando lugar a una regulación mucho más amplia y sistemática que, más tarde fue criticada por la doctrina.

Aunque respecto a lo anterior, también fueron apareciendo numerosas normas autonómicas, muchas de ellas con rango de ley, reguladoras de la figura de la subvención en sus respectivos territorios con anterioridad a la Ley estatal de 2003. Por ejemplo, la madrileña ley 2/1995, de 8 de marzo, de subvenciones o la vasca ley 7/1997, de 19 de junio, de régimen de subvenciones y ayudas y de modificación del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco. No obstante, es con la LGS de 2003 finalmente cuando se consagra un concepto legal de subvención.

Cuando hablamos del término subvenciones, el artículo 2 LGS hace referencia a toda disposición dineraria realizada por las Administraciones Públicas a favor de personas, tanto públicas como privadas que cumplan los siguientes requisitos:

1. Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.
2. Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.

¹⁰ A tenor de lo dispuesto en dichos preceptos:

Artículo 81:

Las ayudas y subvenciones que se concedan con cargo a los Presupuestos Generales del Estado lo serán con arreglo a criterios de publicidad, concurrencia y objetividad en la concesión. A tales efectos y por los Ministerios correspondientes se establecerán, caso de no existir y previamente a la disposición de los créditos, las oportunas normas reguladoras de la concesión. No será necesaria publicidad cuando las ayudas o subvenciones tengan asignación nominativa en los Presupuestos Generales del Estado o su otorgamiento y cuantía sean exigibles de la Administración en virtud de normas con rango legal. Los beneficiarios de las subvenciones habrán de acreditar previamente al cobro y en la forma que se determine por el Ministerio de Economía y Hacienda, que se encuentran al corriente de sus obligaciones fiscales y frente a la Seguridad Social.

Artículo 82:

Cuando las órdenes de pago libradas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado correspondan a subvenciones a favor de Entidades públicas o privadas, Empresas o personas en general, sus perceptores vendrán obligados a justificar en la forma que reglamentariamente se determine, y ante el Ministerio de Economía y Hacienda la aplicación de los fondos recibidos".

3. Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

De este precepto se desprende que, materialmente se trata de la entrega de una suma de dinero y, a fondo perdido. Estos matices ya los subrayaba FERNÁNDEZ FARRERES¹¹, al establecer que las subvenciones consisten en “una atribución patrimonial a fondo perdido, normalmente una suma dineraria, que una Administración Pública realiza a favor de un particular o de otra Administración, concedida para la ejecución de una actividad que es propia del beneficiario y que representa un interés público”.

Así pues, la LGS contiene el régimen jurídico de la subvención y su ocupa de su concepto (Título preliminar), de su génesis (modo de concesión, Título I), del modo en que deben ser cumplidas las obligaciones del beneficiario (Título 1), de la actividad de control (Título III), de la actividad de reintegro (Título II) o de la actividad sancionadora (Título IV). Por consiguiente, también es necesario hacer remisión a los supuestos excluidos por previsión legal expresa establecidas en los artículos 2.2, 2.3 y 2.4 y artículo 4. Entre ellos, se excluyen de la normativa aquellas operaciones económicas a Administraciones para su funcionamiento ordinario, aportaciones realizadas por cada Administración a sus entes instrumentales, subvenciones integradas en planes de asistencia y cooperación municipal, planes que elaboran las diputaciones provinciales y que son objeto de regulación específica, beneficios fiscales, prestaciones de la Seguridad Social, así como subvenciones políticas o premios.

Con base a la naturaleza jurídica de la subvención aplicada en este subepígrafe del trabajo, es importante destacar que la subvención es una importante modalidad de gasto público y, por tanto, debe ajustarse también a las directrices de la política presupuestaria. Sin embargo, el objeto del trabajo se traduce en el reintegro de la subvención desde la perspectiva administrativa, entendida como un procedimiento de colaboración entre la Administración pública y los particulares para la gestión de las actividades de interés público.

¹¹ FERNANDEZ FARRERES, Germán (2015). Manual Básico de Derecho Administrativo. Editorial. Tecnos. Madrid.

3. REINTEGRO DE LAS SUBVENCIONES

3.1. Concepto de reintegro

El término reintegro hace referencia a “recuperación” o “reembolso” y, la LGS utiliza este término para referirse a todas las causas que dan lugar a la recuperación de las subvenciones reguladas en su texto, El término “reintegro” se identifica con un conjunto de causas concretas, recogidas en el art. 37 LGS, que dan lugar a la devolución de la subvención a través de un específico procedimiento administrativo.

Cuando hablamos de reintegro, nos referimos a las obligaciones que recaen sobre los beneficiarios y, en su caso, de las entidades colaboradoras. No obstante, no se debe confundir la obligación de reintegro con las sanciones administrativas que correspondan por el incumplimiento de las obligaciones del beneficiario.

Desde un plano conceptual, podemos definir el reintegro como la potestad que ostentan las Administraciones públicas que han otorgado una subvención, de obligar al beneficiario a devolver el importe de la misma, junto con los intereses correspondientes desde el momento del pago de la subvención hasta el momento en el que se acuerde la procedencia del reintegro. Como hemos mencionado, la obligación recae en el beneficiario, es decir, en la persona física o jurídica que ha percibido la aportación. A estos efectos, es importante destacar las palabras de TENA PIAZUELO¹² al subrayar éste que “el fundamento mediato del reintegro no puede ser otro que el principio de prohibición de enriquecimiento injusto: en definitiva, la necesidad de devolver las cantidades obtenidas como subvención de forma indebida. De otra forma habría un enriquecimiento sin causa, que habría de ser reparado para evitar esa injusticia”.

La naturaleza jurídica del reintegro de las subvenciones se encuentra regulado en Título II, Capítulos I y II de la LGS, en sus artículos 36-43 y en su Reglamento.

Tal y como se estructura la ley, lo que se busca sobre todo es la efectividad del reintegro en aquellos casos de ilegalidad o improcedencia contemplada normativamente.

¹² TENA PIAZUELO Vitelio (2005): “el reintegro de subvenciones”, en *comentarios a la ley General de Subvenciones. Ley 38/2003, de 17 de noviembre*. López Ramón, F. (coord.). Debe recordarse que, si bien mayoritariamente se habla de reintegro de cantidades dinerarias, cabe el reintegro de ayudas en especie por importe equivalente al precio de adquisición más intereses de demora (artículo 3.3 del Reglamento de la LGS)

A este respecto y como señala MARTINEZ GINER¹³, el objetivo prioritario del reintegro de las subvenciones se basa en evitar el enriquecimiento injusto por parte del beneficiario. En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido considerando la subvención como una donación modal en la cual el incumplimiento de las condiciones que concedieron dicha subvención, determinaría la devolución de las cantidades percibidas¹⁴.

Para FERNANDEZ FARRERES, una vez otorgada una subvención a favor de un beneficiario, este ostentara un derecho firme derivado de un acto declarativo de derechos amparado por los artículos 106 y 107 de la LPAC.

Como hemos mencionado, el reintegro se configura como la potestad que poseen las Administraciones Pùblicas otorgantes de la subvención, de obligar al beneficiario a devolver el importe de la subvención, junto con los intereses correspondientes y desde el momento del pago de la subvención, hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro. Esto es, sí una vez producido el pago de la subvención, como presupuesto de hecho necesario para el reintegro, en relación con la obligación de justificación, se acredita un incumplimiento en la justificación del cumplimiento de la finalidad de la subvención. Así pues, tras el pago de la misma, procederá dicho reintegro. No obstante, es necesario, distinguir dos conceptos de reintegro de subvenciones. Por un lado, el "reintegro en sentido amplio", con el que se expresa la devolución de una subvención por cualquiera de las múltiples causas que la pueden hacer posible, incluidas las previstas en el art. 37 LGS. Por otro lado, el "reintegro en sentido estricto", entendido como la devolución de subvenciones originada, exclusivamente, por las causas previstas en el art. 37 LGS, y tramitada según el procedimiento previsto en los sucesivos artículos de la misma Ley. Para MARTÍNEZ GINER, L. A¹⁵, la expresión causa de reintegro "en un sentido amplio podría referirse a cualquier acción u omisión o efecto que motive la devolución de las cantidades obtenidas en concepto de subvención por entender que el cobro de la misma fue indebido. Mientras que, en un sentido mucho más estricto, las causas de reintegro serían únicamente las reguladas en el artículo 37 LGS. De ahí, se puede deducir que el reintegro en sentido amplio puede ser causado por una pluralidad de factores, como las causas establecidas en el artículo 36 LGS. Entonces, de acuerdo con lo anterior, la LGS se centra así en la invalidez del acto

¹³ MARTINEZ GINER, Luis Alfonso (2010). *El reintegro de las subvenciones pùblicas*. Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia.

¹⁴ Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de febrero de 2005, sala 3^a, sección 6^a. Rec.1060/2001.

¹⁵ MARTÍNEZ GINER Luis Alfonso (2006). "El reintegro de subvenciones pùblicas". Editorial. Justel. Madrid. p.163.

administrativo de concesión de la subvención y la existencia de las causas específicas de reintegro, es decir, que puede haber un otorgamiento de la subvención legal o ilegal por parte del órgano concedente, por lo que el acto administrativo es anulable con base a las reglas establecidas en la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC) y, que el acto de concesión sea válido y conforme a derecho, pero sin embargo, la subvención se queda sin efecto por causas imputables al beneficiario en su obligación de cumplir con lo establecido en la LGS¹⁶.

Con base a lo anterior, cabe destacar que, el Tribunal Supremo ha mantenido con rotundidad que la existencia de causas específicas de reintegro por incumplimiento de las condiciones de la subvención no implica en ningún caso la revisión del acto administrativo de concesión de la misma que sigue manteniendo su validez, desplegando todos sus efectos, entre ellos el de la declaración de incumplimiento y consiguiente reintegro o devolución¹⁷. No obstante, tanto la doctrina como la jurisprudencia no cierra el abanico de causas de reintegro que la LGS contempla, es decir, puede haber causas de devolución de la subvención sobrevenidas o causadas por otros motivos que no están expresamente recogidas en la propia LGS pero, sin embargo, producen el mismo efecto devolutivo, como, por ejemplo, el reintegro por iniciativa del perceptor recogida en el RGS en su artículo 90, pues este dispone que se entiende por devolución voluntaria aquella que es realizada por el beneficiario sin el previo requerimiento de la Administración.

Estas afirmaciones a cerca del reintegro en su sentido estricto, se ven apoyadas por la correspondencia existente entre el artículo 30.8 de la LGS al establecer que *el incumplimiento de la obligación de justificación de la subvención en los términos establecidos en este capítulo o la justificación insuficiente de la misma llevará aparejado el reintegro en las condiciones previstas en el artículo 37 de esta ley y la letra c), del artículo 37.1 incumplimiento de la obligación de justificación o la justificación insuficiente, en los términos establecidos en el artículo 30 de esta ley, y en su caso, en las normas reguladoras de la subvención.*

¹⁶ CUADRADO ZULOAGA, Daniel (2001).: "Anulación y revocación de subvenciones", Actualidad Administrativa. N°31. p. 1094.

¹⁷ Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de junio de 2003, sala 3^a, sección 4^a, fundamento de derecho cuarto (Tal 276203). Véase también Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 2005, sala 3^a, sección 3^a, fundamento de derecho quinto (Tal 739158).

Por ello, y con respecto a lo anterior, la LGS establece, en su artículo 14, una serie de obligaciones que el beneficiario debe cumplir para hacer efectiva la subvención, señala como obligaciones del beneficiario de las subvenciones, entre otras, *cumplir el objetivo, ejecutar el proyecto, realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de las subvenciones; justificar ante el órgano concedente o la entidad colaboradora, en su caso, el cumplimiento de los requisitos y condiciones, así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión o disfrute de la subvención; y someterse a las actuaciones de comprobación, a efectuar por el órgano concedente o la entidad colaboradora, en su caso, así como cualesquiera otras de comprobación y control financiero que puedan realizar los órganos de control competentes, tanto nacionales como comunitarios, aportando cuanta información le sea requerida en el ejercicio de las actuaciones anteriores.*

En este sentido, las obligaciones del beneficiario conllevan también a una justificación de las condiciones que la LGS regula en el artículo 30. Estas son, una serie de mecanismos de justificación del cumplimiento de las condiciones impuestas y de la consecución de los objetivos previstos en el acto de concesión de la subvención, señalando, además, que el incumplimiento de estas o la justificación insuficiente conllevará a al reintegro de las condiciones previstas en el artículo 37.

A estos efectos, si la diferencia entre el reintegro en sentido estricto y reintegro en sentido amplio reside en que hay causas de reintegro contempladas en la ley, además de las contenidas en el artículo 37, basta con que se dé alguno de los supuestos para proceder al reintegro, pues las causas recogidas se aplican de manera objetiva, sin necesidad de ninguna exigencia subjetiva de culpabilidad por parte del beneficiario. Por ello, resulta conforme a derecho destacar aquellas causas no contempladas que también pueden dar lugar al reintegro, como puede ser la devolución por anulación del acto de concesión de la subvención o el reintegro parcial.

Con base a lo anteriormente citado, el artículo 84.1 del RGS dispone que *el órgano concedente de la subvención llevará a cabo la comprobación de la justificación documental de la subvención, con arreglo al método que se haya establecido en sus bases reguladoras, a cuyo fin revisará la documentación que obligatoriamente deba aportar el beneficiario o la entidad colaboradora.* Así pues, una vez realizadas las actuaciones oportunas para la comprobación de la realización de las actividades que constituyen el objeto de la subvención y el cumplimiento de la finalidad prevista, el órgano competente ha de terminar el procedimiento con un acto administrativo en el que haga constar la adecuación de la subvención a los objetivos propuestos,

o en caso contrario, la existencia de un incumplimiento parcial, o total, y la necesidad de iniciar un procedimiento de reintegro de la subvención.

3.2. Causas del reintegro

Respecto a los supuestos que afectan a la validez de la propia subvención y causas específicas de reintegro que hemos mencionado anteriormente, pueden agruparse en dos clases, aquellos que están ligados a la invalidez de la resolución de concesión o en su caso del convenio de colaboración y aquellos otros que derivan de la ineficacia sobrevenida del acuerdo o convenio inicialmente válido.

3.1.1 Reintegro de la subvención por invalidez del acto de concesión

Como anteriormente hemos citado, se refiere a la invalidez de la resolución de concesión de la subvención como causante del reintegro de la subvención establecida en el artículo 36 LGS. Es cierto que, para que se declare el reintegro por esta causa, ha de declararse expresamente las circunstancias que han originado la causa, pues los actos administrativos se rigen por el principio de presunción de validez. La declaración de nulidad para su posterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, supondrá la privación de efectos al acto de concesión de la subvención desde que se dictara (*ex tunc*) o desde su anulación (*ex nunc*). Esa privación de efectos supone, dado que se trata de disposición de fondos públicos- la obligación de devolver las cantidades percibidas con base a lo establecido en el artículo 36.4 LGS.

La resolución de concesión de subvenciones constituye un acto declarativo de derechos, por lo cual no es posible la revisión, la modificación ni la revocación posterior de las subvenciones concedidas por la Administración; sin embargo, este régimen general tiene como excepción aquellos supuestos en que la resolución de concesión fue dictada contraviniendo el ordenamiento jurídico, por eso la LGS recoge dos tipos de causas de invalidez de la resolución, la nulidad y la anulabilidad.

Por ello, se aplican en el régimen de subvenciones las reglas generales de invalidez de los actos administrativos. El apartado 2 del artículo 36 de la LGS recoge las causas de anulabilidad de la resolución de concesión, considerando que son cualquier infracción del ordenamiento jurídico, en especial las contenidas en el artículo 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen

Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Por tanto, con base a lo establecido en la legislación consolidada, el artículo 48 LPAC establece lo siguiente:

- 1. Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.*
- 2. No obstante, el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados.*
- 3. La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo.*

A estos efectos, la LGS hace una remisión a la LPAC a cerca de la anulabilidad de los actos, entendiéndose que se tratan de infracciones de menor entidad que las causas de nulidad que después citaremos. Se refieren a defectos de forma que no afecten a requisitos indispensables del procedimiento o que no provoquen indefensión, son las circunstancias invalidantes que pueden suponer la anulación de la subvención con efectos *ex nunc*, es decir, desde que se declare la misma.

Así pues, siguiendo con el análisis del artículo 36, el apartado 3 dispone que *cuando el acto de concesión incurriera en alguno de los supuestos mencionados en los apartados anteriores, el órgano concedente procederá a su revisión de oficio o, en su caso, a la declaración de lesividad y ulterior impugnación, de conformidad con lo establecido en los artículos 102 y 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Esto se refiere a que la Administración declare previamente la lesividad de tal acto administrativo para el interés público, para su posterior impugnación, en el plazo de dos meses desde tal declaración, en vía contencioso-administrativa con base a lo establecido en el artículo 107 LPAC. Para ello, el órgano competente será el órgano concedente de la subvención.

Por otro lado, la remisión a los procedimientos generales de revisión de oficio de los actos administrativos establecidos en la LPAC comporta que la Administración no puede simplemente negar el pago pendiente de la subvención cuando observe una causa de invalidez, ya sea nula o anulable, es decir, mientras no se destruya la presunción de legalidad del acto

administrativo que antes mencionábamos, la Administración está obligada a cumplir las obligaciones de pago¹⁸.

El plazo para declarar la lesividad del acto anulable es de cuatro años con base a lo establecido en el artículo 107.2 LPAC. Por último, conviene destacar lo dispuesto en el artículo 36.5 al establecer este que *no procederá la revisión de oficio del acto de concesión cuando concorra alguna de las causas de reintegro contempladas en el artículo siguiente*. La LGS parece suponer que la revisión de oficio queda limitada cuando concurren las circunstancias que motivan la nulidad o anulabilidad, es decir, prevalece la primacía del artículo 37 frente a las vías mencionadas del artículo 36 cuando concurren ambas. Es posible que, el legislador lo que pretende con esta previsión del art. 36.5 LGS es imponer la obligación de tramitar prioritariamente el reintegro cuando concurren, simultáneamente, una causa de reintegro y otra de invalidez. No obstante, algunos autores encuentran su justificación en una aplicación concreta del principio de buena fe que debe regir la relación jurídica subvencional. Por ello, sería contrario a la buena fe que un administrado que ha incumplido las obligaciones que recaen sobre él en tanto que beneficiario de una subvención, y, por lo tanto, incurso en una causa de reintegro, pudiera obligar a la Administración a tramitar un procedimiento de revisión de oficio antes que un procedimiento de reintegro. Autores como PUIG REBOLLO entienden que este artículo “solo limita las posibilidades de revisión de oficio de las subvenciones, pero no las de otros medios de impugnación de las subvenciones inválidas” y se trata de una “extravagancia” del legislador. La solución del art. 36.5 LGS comporta una excepción a la regla de que la Administración tiene, ya no solo la posibilidad, sino hasta el deber de revisar de oficio sus actos

¹⁸ A estos efectos y, para una mayor documentación, conviene destacar lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria en relación con los pagos indebidos y demás reintegros. De ahí se desprende lo siguiente:

En primer lugar, se entiende por pago indebido el que se realiza por error material, aritmético o de hecho, en favor de persona en quien no concurre derecho alguno de cobro frente a la Administración.

El perceptor de un pago indebido total o parcial queda obligado a su restitución con base a los procedimientos reglamentariamente establecidos o, en su caso, con arreglo al que establezca el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas o el de Empleo y Seguridad Social en el ámbito de la Seguridad Social.

La revisión de los actos de los que se deriven reintegros distintos a los correspondientes a los pagos indebidos a que se refiere con los pagos por error material, se realizará con base a los procedimientos de revisión de oficio establecidos en la LPAC.

nulos: aquí no solo no tiene ese deber, sino que tiene vedada esa posibilidad, pues la expulsión del ordenamiento jurídico de actos nulos o viciados de anulabilidad es una exigencia del principio constitucional de legalidad¹⁹. Por lo tanto, "resultaría inadmisible y casi contrario a la tutela efectiva negar a un sujeto interesado una acción de nulidad por el hecho de que concurra una causa de reintegro".

A estos efectos y para concluir, parece que la primacía del procedimiento de reintegro en los casos del artículo 36.5 LGS supone reconocer que el acto de concesión de la subvención, a pesar de la causa de nulidad, despliega plenos efectos jurídicos. De este modo, si se exige el reintegro, es porque el acto de concesión de la subvención es válido. Algunos autores como PASCUAL GARCÍA han entendido que la aplicación de este artículo únicamente va referida al supuesto del artículo 37.1.a) LGS, al considerar que "sólo cuando exista un comportamiento positivo de falseamiento u ocultación imputable al beneficiario se obviará el más garantista cauce de revisión de oficio para seguir directamente el procedimiento de reintegro"²⁰. Entendido esto, se pueden plantear dos incertidumbres. En primer lugar, que, la solución de la aplicación del artículo 36.5 LGS comporta una excepción a la regla de que la Administración tiene, ya no solo la posibilidad, sino el deber de revisar de oficio sus actos nulos y aquí, tiene vedada esa posibilidad. Por ello, no puede vulnerarse la exigencia del principio constitucional de legalidad. Otras de las incertidumbres que esto genera es, si la aplicación de dicho precepto supone dar plenos efectos jurídicos a los actos administrativo inválidos. Más bien, lo que el legislador parece suponer es que la aplicación del artículo 36.5 LGS es una elección legislativa ante la disyuntiva de cómo actuar cuando existen indicios de que en una misma subvención podrían concurrir, a la vez, causas de reintegro en sentido estricto y causas de invalidez.

Con base a todo lo anterior, parece ser que la interpretación de esta controversia más favorable para la Administración, pasaría por reconocerle dos ventajas frente al régimen general de anulación de actos: por un lado, la posibilidad de acudir a un procedimiento más flexible que el de revisión de oficio para recuperar el dinero de la subvención, y por otro, en caso de que hayan transcurrido los plazos para acudir a este procedimiento de reintegro, la posibilidad de recurrir a la revisión de oficio.

¹⁹ REBOLLO PUIG Manuel (2005) "El reintegro de subvenciones" Capítulo X. *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*. Thomson-Civitas, Madrid. pp. 421-423.

²⁰ PASCUAL GARCÍA, José (2016). *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*. Edición adaptada a la Ley General de Subvenciones y al Reglamento para su aplicación. Editorial. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. p. 311.

Por último, cabe destacar qué ocurriría si en aplicación del artículo 36.5 LGS en el que se procede a tramitar un procedimiento de reintegro en lugar de uno de revisión de oficio y, a su finalización, se determina que únicamente cabe el reintegro parcial. Puesto que la resolución de concesión de la subvención seguiría aquejada de invalidez, REBOLLO PUIG entiende que también sería “perfectamente posible que, en ocasiones en que de antemano pueda verse que concurre una causa de reintegro parcial y una causa de nulidad total, se acuda directamente a los procedimientos de los artículos 106 y 107 la LPAC”²¹.

Y, a modo de conclusión, también resulta conforme a derecho, destacar lo establecido en el artículo 47 LPAC en relación a los actos administrativos que son nulos de pleno derecho. A tenor de lo dispuesto en el artículo 47.1 LPAC:

1. Los actos de las Administraciones Pùblicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

- a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.*
- b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.*
- c) Los que tengan un contenido imposible.*
- d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.*
- e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.*
- f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieran facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.*
- g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley.*

²¹ REBOLLO PUIG Manuel (2005) “El reintegro de subvenciones” Capítulo X. *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*. Thomson-Civitas, Madrid. pp. 425-426.

Todas estas causas de nulidad guardan un tanto de relación con los requisitos para la obtención de la subvención establecidos en el artículo 9.4 LGS. La competencia orgánica, los actos presuntos contrarios al ordenamiento jurídico, los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legal, son determinantes en la nulidad del acto subvencional.

No obstante, como mencionábamos anteriormente, la declaración de nulidad de la resolución de la concesión de la subvención ha de llevarse a cabo de acuerdo con el procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, tal y como señalábamos según lo establecido en el artículo 36.3 LGS. La declaración administrativa de nulidad del acto administrativo de concesión de la subvención llevará consigo la obligación de devolución de las cantidades percibidas

3.1.2 Reintegro por incumplimiento de las condiciones

Si anteriormente mencionábamos las causas de una manera general, es decir, más amplia, en un sentido más estricto, el artículo 37 LGS establece las causas de reintegro de las subvenciones las cuales son independientes de la validez del acto de concesión. El artículo 37 LGS recoge los supuestos que guardan relación con el incumplimiento de las obligaciones y condiciones a que está obligado la persona beneficiaria de la propia subvención. Podría decirse que se trata de supuestos que no son imputables a la Administración concedente, sino al beneficiario de la subvención. Ahora bien, cabe destacar un pequeño matiz el cual considero importante. Cuando se trata de ayudas de estado ilegales o incompatibles, no nos encontramos ante una causa de reintegro sino de una causa de invalidez por lo anteriormente ya mencionado en el artículo 107 Y 108 TFUE. Es decir, aquellas ayudas que se han concedido trasgrediendo las normas de procedimiento de control comunitario preventivo.

Pero siguiendo con el análisis del artículo 37 LGS, este hace una remisión de causas que dan lugar al procedimiento de reintegro de las cantidades percibidas, destacando entre otras, el falseamiento de las condiciones requeridas, el incumplimiento del objetivo o actividad, la negativa a las actuaciones de comprobación o el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la administración.

A estos efectos, parece que la LGS es bastante firme. El incumplimiento de alguna de las causas o la falta de justificación provoca la pérdida del derecho a obtener la subvención. Según el Tribunal Supremo, “la subvención tiene la condición de donación modal, supeditada al cumplimiento por parte del beneficiario de los requisitos que se especifican en cada tipo de subvención.

Es decir, la declaración de derechos no se produce cuando la subvención se concede sino cuando se ha concedido y se han cumplido los requisitos y observados las condiciones impuestas por la Administración²²". De ahí, se desprende que las causas de reintegro recogidas en el artículo 37 LGS se aplican de manera objetiva, es decir, no es necesaria ninguna exigencia subjetiva de culpabilidad por parte del beneficiario. Esa objetividad en la consideración del incumplimiento de las condiciones de la subvención generadoras de la obligación de reintegro se plasma en la procedencia del mismo aun cuando el propio órgano de control tuviera conocimiento de tal incumplimiento; y ello porque lo que resulta incuestionable es la disposición durante un período de tiempo de una cantidad de dinero que no le correspondía al beneficiario incursa en una causa específica de reintegro²³.

Así, basta con que se dé alguna de los supuestos de reintegro del artículo 37 LGS para que proceda el mismo, y ello con independencia de quién sea el culpable de tal incumplimiento o si se produjo de manera fortuita. Sin embargo, como hemos mencionado anteriormente, la mayoría de las causas que recoge este precepto le son imputables al beneficiario. Por ejemplo, el apartado 1 del artículo 37 referente a la *obtención de la subvención falseando las condiciones requeridas para ello u ocultando aquéllas que lo hubieran impedido* se trata de un supuesto incompatible con el artículo 13 LGS cuyo contenido es la condición para ser beneficiario. Por ello, mucha parte de la doctrina considera que, para incurrir en esta causa, se requiere de una conducta que implica cierto dolo, independientemente sea como acción que por omisión. De hecho, la obtención de una subvención falseando las condiciones requeridas para su concesión, coincide con una infracción administrativa muy grave establecida en el artículo 58 a) LGS²⁴. REBOLLO PUIG²⁵ subraya acertadamente que "la causa de reintegro que analizamos exige un plus de "engaño" por parte del beneficiario que no opera en la referida causa de nulidad". No obstante, con todo ello, no debemos olvidar que en aplicación del artículo 40 LGS, las entidades colaboradoras también pueden ser obligadas al reintegro.

²² Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de febrero de 2005 (Tal 582742), Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de junio de 2007 (Tal 1124122).

²³ Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 2003, sala 3•, sección 4•, fundamento de derecho segundo (Tol 341756).

²⁴ A tenor de lo dispuesto en el citado artículo:

Constituyen infracciones muy graves las siguientes conductas:

a) La obtención de una subvención falseando las condiciones requeridas para su concesión u ocultando las que la hubiesen impedido o limitado.

²⁵ REBOLLO PUIG Manuel (2005) "El reintegro de subvenciones" Capítulo X. *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*. Thomson-Civitas, Madrid. p 436.

En efecto, el legislador asume que las entidades colaboradoras pueden ser objeto de una decisión de reintegro, exactamente al mismo nivel que los beneficiarios de la subvención. Así se afirma, abiertamente, en el art. 16.3.k) LGS, que establece como uno de los contenidos mínimos del convenio de colaboración que estas entidades deben firmar con la Administración concedente la "obligación de reintegro de los fondos en el supuesto de incumplimiento de los requisitos y obligaciones establecidas para la concesión de la subvención y, en todo caso, en los supuestos regulados en el artículo 37 de esta Ley". No obstante, algunos autores como GARCÍA LUENGO entienden que contra las entidades colaboradoras no puede haber verdadero reintegro, ya que, en puridad, dichas entidades al no ser beneficiarias de la subvención, no la perciben, sino que la administran y, por tanto, no hay reintegro en sentido estricto²⁶. Para REBOLLO PUIG la posibilidad de que las entidades colaboradoras también se sometan al régimen del reintegro ("aunque no tiene mucho sentido llamar a esto reintegro de subvenciones"), termina de desdibujar el concepto estricto de reintegro. En efecto, es cuestionable "el acierto de considerar esto como reintegro de subvenciones. La entidad colaboradora, obvio es decirlo, no ha recibido ninguna subvención, sino unos fondos públicos, que siguen siendo públicos y que no se incorporan realmente a su patrimonio²⁷.

²⁶ GARCÍA LUENGO Javier (2011). *El reintegro de subvenciones*. Madrid. Editorial. Civitas. p. 144.

²⁷ REBOLLO PUIG Manuel (2005) "El reintegro de subvenciones" Capítulo X. *Comentarios a la Ley General de subvenciones*. Thomson-Civitas. Madrid. p. 441.

4. PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO

A raíz de lo que se ha expuesto anteriormente, la subvención comporta una atribución dineraria al beneficiario a cambio de adecuar su actuación a los fines perseguidos con la indicada medida de fomento y que sirven de base para su otorgamiento. Por ello, antes de adentrarse en el fondo del epígrafe, la jurisprudencia establece que el reintegro de una subvención por el incumplimiento de las obligaciones impuestas al beneficiario, no puede considerarse sino como una condición resolutoria del acto administrativo de otorgamiento. Esto es que, genera inexcusables obligaciones a la entidad beneficiaria, cuyo incumplimiento determina la procedencia de la devolución de lo percibido, sin que ello comporte, en puridad de principios, la revisión de un acto administrativo declarativo de derechos que tenga que seguir el procedimiento establecido para dicha revisión en los artículos 102 y siguientes de la LRJ y LPAC. Por ello, cuando se trata del reintegro de subvenciones por incumplimiento de los requisitos o condiciones establecidas al concederse u otorgarse, es decir por incumplimiento de la finalidad para la que se concedieron u otorgaron, basta la comprobación administrativa de dicho incumplimiento para acordar la devolución de lo percibido²⁸. Así mismo, el procedimiento de reintegro, puede tener como resultado, la liquidación de las relaciones financieras entre la Administración y el beneficiario. No obstante, como ya se ha expuesto, si la Administración aún no ha procedido al abono de la cantidad al beneficiario, el resultado del procedimiento será la determinación de la pérdida del derecho al cobro.

El procedimiento de reintegro aparece regulado en el Título II, Capítulo segundo, artículos 41 a 43 de la Ley General de Subvenciones. La sustanciación y tramitación del procedimiento resultan esenciales para la validez de la declaración del reintegro. De no ser así, dicha declaración sería nula de pleno derecho por falta total y absoluta del procedimiento establecido con base al artículo 47.1 e) de la LPAC. Así pues, como bien establece la LGS, este procedimiento es un procedimiento administrativo y, aunque ello parece una obviedad, es necesario destacar que, dicha afirmación, tiene como objetivo la diferenciación entre los procedimientos administrativos de reintegro y los procedimientos de responsabilidad contable. Estos últimos, son los tramitados con base al TRLGP y al Real Decreto de 1 de julio, sobre expedientes administrativos de responsabilidad contable derivados de las infracciones previstas en el Título VII de la Ley General Presupuestaria.

²⁸ Para una mayor documentación, véase: STS de 15 de noviembre de 2006. Rec.2586/2004 y STS de 24 de julio de 2007. Rec.3119/93.

Quienes pueden incurrir en este procedimiento de responsabilidad contable son aquellos quienes tienen a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, pero esta acción queda limitada al Tribunal de Cuentas. Además, la Disposición final 1º de la LGS ya declara que el régimen de responsabilidad contable en materia de subvenciones se regulará de acuerdo con la ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (en adelante, LFTCu).

A raíz de lo anterior, también cabe señalar que el procedimiento de reintegro se enmarca en los llamados “procedimientos no formalizados”. Estos hacen referencia a aquellos en los que el legislador se ha limitado a indicar un contenido procedural mínimo, es decir, corresponde en cada caso al instructor del procedimiento seleccionar qué trámites deben evaucarse y qué orden debe seguirse para alcanzar el fin. GONZÁLEZ NAVARRO subraya que “hay otros muchos casos en que el fin público a alcanzar no tiene legal ni reglamentariamente señalado el camino, sino que éste lo fija en cada caso el instructor del procedimiento atendiendo a las ideas de simplicidad, eficacia y garantía²⁹”.

A raíz de lo anterior, se entiende así que, en los procedimientos no formalizados, el fin perseguido no requiere de una actuación administrativa diseñada que indique en qué orden y en qué momento han de seguirse los trámites que integran el procedimiento.

Como conclusión a este epígrafe del trabajo a cerca de la naturaleza del procedimiento de reintegro de subvenciones, también me parece conforme a derecho destacar, brevemente, algunas de las alternativas que la Administración o, en este caso, el acreedor del reintegro, dispone para evitar dicho procedimiento en aras de conseguir la satisfacción de los intereses generales llevando la subvención a buen puerto. Así pues, el RGS prevé algunas de estas alternativas previas al procedimiento, destacando las siguientes.

En primer lugar, relativo a la obligación del beneficiario de dar la adecuada publicidad al objeto de la subvención, el artículo 31.3 a) del RGS establece que, en el caso de haber incumplido esta obligación, pero aun siendo posible su cumplimiento, *el órgano concedente deberá requerir al beneficiario para que adopte las medidas de difusión establecidas en un plazo no superior a 15 días, con expresa advertencia de las consecuencias que de dicho incumplimiento pudieran derivarse por aplicación del artículo 37 de la Ley.*

²⁹ GONZÁLEZ NAVARRO Francisco (1981). “Procedimiento administrativo común, procedimientos triangulares y procedimientos complejos”. Revista de Estudios de la vida local. N°211. p.416.

A estos efectos, parece que el legislador lo que pretende es, en términos jurídicos, intimidar al beneficiario de la subvención para evitar el posible procedimiento de reintegro.

Otra de las alternativas que el RGS dispone es el requerimiento previo del órgano concedente para que se acredite la constitución y acreditación de las garantías reguladas en el artículo 54 RGS en el plazo de 15 días, es decir, antes de proceder a declarar la pérdida del derecho al cobro del beneficiario de la subvención por no haber constituido y acreditado dichas garantías, el órgano concedente debe “dar un toque de atención” al beneficiario para que las acredite como así lo determina el apartado 4 b) de dicho precepto.

Por último, el artículo 70.3 del RGS prevé que, si el beneficiario no ha presentado la justificación de la subvención dentro del plazo otorgado, el órgano administrativo competente podrá requerir al beneficiario para que en el plazo de quince días lo presente. De no ser así, se procederá al procedimiento de reintegro y demás responsabilidades establecidas en la LGS.

El Reglamento de la LGS dedica un capítulo entero a regular el procedimiento de reintegro, concretamente CAPÍTULO II, Título II, estableciendo unas reglas generales para el procedimiento de carácter general y unas reglas especiales para los procedimientos de reintegro a propuesta de la Intervención General de la Administración del Estado.

En cualquier caso, el procedimiento de reintegro se regirá por las disposiciones contenidas en el título IV de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común sin perjuicio de lo establecido en la LGS conforme señala el artículo 42 LGS. Por lo tanto, la fase declarativa del procedimiento de reintegro, que está encaminada a constatar si se ha producido, bien la invalidez, bien alguna de las causas de reintegro cuya declaración conllevará la obligación de reintegrar las cantidades percibidas, se ajustará por tanto a la normativa general sobre procedimiento administrativo con las especialidades que puedan establecerse en la normativa relativa al ámbito subvencional³⁰.

³⁰ CASTILLO RAMOS-BOSSINI Susana (2019). “Las cuestiones procedimentales controvertidas en la fase declarativa del procedimiento de reintegro de subvenciones públicas”. Revista Aragonesa de Administración Pública. núm.54. p.231.

4.1. Competencia

Como hemos venido analizando, a veces, la naturaleza de las subvenciones, puede propiciar en la posibilidad de actividades fraudulentas por parte de los beneficiarios. La necesidad de proteger el erario público a raíz de estas prácticas ilícitas, conlleva al establecimiento de mecanismos administrativos que controlen y garanticen el destino de las subvenciones acorde a un procedimiento.

No obstante, como mencionábamos anteriormente, se trata de un procedimiento no formalizado o, escasamente formalizado, por expresa disposición del artículo 42 LGS, por lo que más allá de referencias específicas para su iniciación o preceptividad de los trámites y audiencia de los afectados, la instrucción del mismo ha de integrarse a través de las herramientas que ofrece la legislación procedural común establecidas en la LPAC.

Aunque la LGS no designa expresamente qué órgano es el competente para iniciar el procedimiento, de la lectura de los artículos 42 y 51 de la LGS, se desprende que el órgano competente para declarar la procedencia del reintegro de cantidades percibidas por el beneficiario es el órgano otorgante de la subvención, bien por iniciativa propia, bien como consecuencia de orden superior o a petición razonada de otros órganos o por denuncia. También, le corresponde apreciar el grado de cumplimiento de los requisitos a cuya observancia estaba condicionada la subvención que él mismo concedió. Por ello, hay que entender también que el procedimiento de reintegro también puede dirigirse contra las entidades colaboradoras, ya que también tienen la consideración de interesados en el procedimiento de reintegro. A estos efectos, resulta conforme a derecho destacar también que, en algunos casos, el destinatario del procedimiento de reintegro es una Administración Pública, ya sea en calidad de beneficiaria o en calidad de entidad colaboradora. En estos casos, la naturaleza pública del beneficiario no pone en riesgo la relación jurídica subvencional, por lo tanto, no afecta al procedimiento de reintegro que pudiera iniciarse. Por ejemplo, si se diera el caso de que las subvenciones entre Administraciones procedieran de convenios formalizados entre ellas, el artículo 5.2 LGS establece que “se regularán de acuerdo con lo establecido (...) en el propio convenio que, en todo caso, deberán ajustarse a las disposiciones contenidas en esta Ley”. Es decir, que se regulen según lo dispuesto en el convenio, no supone una transformación de la naturaleza jurídica de la subvención, ni el paso a tener naturaleza contractual, ni la desaparición de la obligación de reintegro si se diera alguna de las causas del artículo 37 LGS.

El procedimiento de reintegro se inicia de oficio, por acuerdo del órgano competente según lo dispuesto en el artículo 42.2 LGS. No obstante, como anteriormente mencionábamos, también se puede iniciar como consecuencia de informe de control financiero emitido por la IGAE con base a lo establecido en el artículo 96 RGS³¹, garantizando, en todo caso, el derecho del interesado a la audiencia y remitiéndose a la legislación procedural. Así pues, este procedimiento también se encuentra regulado en el RGS, concretamente, en el artículo 89.2 quien establece “que el procedimiento para la procedencia de la pérdida del derecho al cobro de la subvención será el mismo que para el de reintegro de subvención, establecido en el art. 42 de la Ley General de Subvenciones”.

El art. 41 LGS señala quienes son los competentes para iniciar el procedimiento de reintegro.

1. El órgano concedente será el competente para exigir del beneficiario o entidad colaboradora el reintegro de subvenciones mediante la resolución del procedimiento regulado en este capítulo, cuando aprecie la existencia de alguno de los supuestos de reintegro de cantidades percibidas establecidos en el artículo 37 de esta ley.
2. Si el reintegro es acordado por los órganos de la Unión Europea, el órgano a quien corresponda la gestión del recurso ejecutará dichos acuerdos.
3. Cuando la subvención haya sido concedida por la Comisión Europea u otra institución comunitaria y la obligación de restituir surgiera como consecuencia de la actuación fiscalizadora, distinta del control financiero de subvenciones regulado en el título III de esta ley, correspondiente a las instituciones españolas habilitadas legalmente para la realización de estas actuaciones, el acuerdo de reintegro será dictado por el órgano gestor nacional de la subvención. El mencionado acuerdo se dictará de oficio o a propuesta de otras instituciones y órganos de la Administración habilitados legalmente para fiscalizar fondos públicos.

³¹ A tenor de lo dispuesto en el artículo 96.1 RGS:

«1. Cuando en el informe emitido por la Intervención General de la Administración del Estado, en el ejercicio del control financiero de subvenciones, se hubiera puesto de manifiesto la concurrencia de alguna de las causas de reintegro previstas en el artículo 37 de la Ley General de Subvenciones, y se hubiera propuesto el inicio del procedimiento de reintegro en los términos establecidos en el artículo 51 de la citada Ley, el órgano gestor deberá acordar el inicio del procedimiento de reintegro o manifestar la discrepancia con su incoación, en los términos establecidos en la normativa reguladora del control financiero de subvenciones.

Una vez adoptado el acuerdo de iniciación, la LGS ha concedido una especial atención (e importancia) a la posibilidad de que el procedimiento de reintegro se inicie como resultado de una denuncia de los órganos de control financiero. La propia LGS prevé que pueda someterse el beneficiario de subvenciones públicas al control financiero llevado a cabo por los órganos de la Intervención de la misma Administración a la que pertenezca el órgano concedente. Dicho control financiero, minuciosamente regulado en la LGS en relación con la IGAE, finaliza con la emisión de un informe "comprehensivo de los hechos puestos de manifiesto y de las conclusiones que de ellos se deriven" con base a lo establecido en el artículo 49.6 LGS. Es este informe, precisamente, el que puede dar lugar a que el órgano competente inicie el procedimiento de reintegro. Por la vía del RGS, el artículo 94 establece que "en el acuerdo por el que se inicie el procedimiento de reintegro, deberán indicarse la causa que determina su inicio, las obligaciones incumplidas y el importe de la subvención afectada". Así, se puede apreciar que una vez la Administración tenga constancia de los hechos que dan lugar al reintegro, está obligada a dictar un acuerdo de iniciación de reintegro de la subvención.

En consecuencia, el acuerdo de iniciación del procedimiento de reintegro trae consigo, en primer lugar, la causa que lo motiva, las obligaciones incumplidas y la cuantía de la subvención afectada. Por otro lado, también puede traer consigo la adopción de medidas cautelares y la interrupción del plazo de prescripción de la acción de reintegro de la Administración.³²

A la vista del análisis de este precepto, aparentemente se plantea algún problema en base a la multiplicidad de controles que recaen sobre el beneficiario. Toda esta multiplicidad de controles, puede constituir un obstáculo para la correcta gestión de la subvención y, por ello, es necesario hacer un pequeño inciso sobre las medidas de control ejercidas de manera externa e interna.

Por lo que respecta al control externo, por un lado, se refiere a la coordinación de actuaciones del Tribunal de Cuentas con los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas en base a lo establecido en el artículo 29 de la LFTCu, el cual establece que dicho órgano coordinará su actividad con la del Tribunal de Cuentas mediante el establecimiento de

³² A tenor de lo dispuesto en el artículo 39.3 a LGS:

El cómputo del plazo de preinscripción se interrumpirá:

Por cualquier acción de la Administración, realizada en conocimiento formal del beneficiario o de la entidad colaboradora, conducente a determinar la existencia de alguna de las causas de reintegro.

criterios y técnicas comunes de fiscalización que garanticen la mayor eficacia en los resultados y eviten la duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras. Por otro lado, en el ámbito comunitario, el control externo se refiere, en lo que respecta, al Tribunal de Cuentas Europeo que, con base a lo establecido en el artículo 257 TFUE examina las cuentas de la totalidad de los gastos de la Unión y de cualquier órgano u organismo creado por ella, lo que incluye las subvenciones y demás ayudas públicas. No obstante, cabe destacar que el Tribunal de Cuentas Europeo sólo ejerce funciones fiscalizadoras y consultivas, careciendo de cualquier tipo de competencia jurisdiccional contable. Simplemente, se pretende establecer una vinculación funcional entre el Tribunal de Cuentas Europeo y las instituciones nacionales de control.

Por lo que respecta al control interno, se refiere a lo ya mencionado anteriormente en la Disposición Adicional Primera de la LGS, bajo la rúbrica a «Información y coordinación con el Tribunal de Cuentas». Dicha disposición dispone que la IGAE anualmente ha de remitir al Tribunal de Cuentas informe sobre el seguimiento de los expedientes de reintegro y sancionadores derivados del ejercicio del control financiero.

Para concluir, dentro del ámbito de control ejercido por los distintos órganos, cabe destacar la base de datos de carácter nacional en materia de subvenciones (BDNS) establecida en el artículo 20 LGS. Esta base de datos recoge información de todas las Administraciones Públicas sobre las subvenciones por ellas gestionadas. Esto permite la simplificación del control de la concurrencia de aportaciones públicas para una misma actividad, por ejemplo. También, se facilita la función de verificación de las condiciones jurídicas para obtener la condición de beneficiario y se permite optimizar las actividades de planificación, seguimiento y control de las subvenciones y ayudas públicas. Además, la información incluida en la BDNS tendrá carácter reservado, pero podrá ser cedida para ayudar en la colaboración entre los distintos órganos de fiscalización.

4.2. Procedimiento

Como se ha nombrado en el epígrafe anterior, la iniciación del procedimiento puede dar lugar a la adopción de medidas cautelares que resulten oportunas y proporcionales al fin perseguido. No obstante, hay ciertos casos en las que las medidas cautelares se adoptan con anterioridad al procedimiento. Este caso se da cuando los órganos de control financieros, en el ejercicio de sus funciones, detectan o sospechan de la incorrecta obtención, destino o justificación de la subvención percibida. Es aquí, cuando la Intervención General de la Administración del Estado podrá acordar la adopción de las medidas cautelares que se estimen

precisas al objeto de impedir la desaparición, destrucción o alteración de las facturas, documentos equivalentes o sustitutivos y de cualquier otro documento relativo a las operaciones en que tales indicios se manifiesten con base a lo establecido en el artículo 49.5 LGS. Una vez adoptadas las medidas, el órgano concedente de la subvención, puede decidir mantener esas medidas. También, la propia LGS prevé la posibilidad de que se pueda acordar la suspensión de los libramientos de pagos de las cantidades pendientes de abonar al beneficiario o entidad colaboradora como medida cautelar. Ahora bien, con base a lo establecido en el artículo 35.1 LGS, en ningún caso deberá ser superior al “importe que fijen la propuesta o resolución de inicio del expediente de reintegro, con los intereses de demora devengados hasta aquel momento”. De aquí, se entiende que la aplicación de dicho precepto dará lugar a que la medida cautelar adoptada, no cubrirá la totalidad de la cantidad que pudiera ser objeto de reintegro y, el deseo del legislador de aplicar el principio de proporcionalidad.

El procedimiento de reintegro, como bien se ha dicho, se regirá por las disposiciones generales sobre procedimientos administrativos establecido en el TÍTULO IV de la LPAC. La normativa en materia de subvenciones, establece como trámite esencial del procedimiento para la declaración del reintegro la audiencia del interesado. Tanto el artículo 42.3 LGS como el 94.2 RGS consagran este derecho, que deberá ejercitarse en un plazo de 15 días desde que el acuerdo de iniciación del procedimiento sea notificado al interesado para que este, alegue o presente los documentos que estime pertinentes. Sin embargo, debe advertirse que la ausencia de dicho trámite no es determinante en todos los supuestos de la invalidez de la resolución. Cuando se ha omitido un trámite procedimental, pero no se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente previsto, se produce el supuesto de encontrarnos con la posibilidad de que el acto pueda ser anulable de conformidad con el art. 48.2 LPAC, aunque en este supuesto sólo procederá la declaración de anulabilidad si el acto carece de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o si ha producido indefensión a los interesados. A estos efectos, conviene destacar que el Tribunal Supremo ha declarado que no se produce indefensión a estos efectos, «si el interesado ha podido alegar y probar en el expediente cuanto ha considerado oportuno en defensa de sus derechos y postura asumida, como también recurrir en reposición, en la doctrina que se basa en el artículo 24.1 CE, si hizo dentro del expediente las alegaciones que estimó oportunas»³³ o «si ejercitó, en fin, todos los recursos procedentes,

³³ Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 2012. Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo. Rec.408/2010.

tanto el administrativo como el jurisdiccional» (STS de 20 de julio de 1992, rec.1365/1989). Así pues, se ha considerado que la existencia de otros trámites equivalentes o la interposición del oportuno recurso administrativo, suplen la omisión del trámite de audiencia al eliminarse la indefensión en vía administrativa³⁴.

También. cabe destacar en aplicación del artículo 82.4 LPAC que se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado. A este respecto, se pronunció el Tribunal Supremo en Sentencia de 10 de marzo de 2009, en relación con el reintegro de una subvención concedida para la modernización de una industria cárnica. A juicio de la sentencia, "la omisión del trámite de audiencia en el expediente de reintegro de la subvención no ha provocado indefensión material y efectiva, pues [el órgano competente para resolver] se ha limitado a aplicar a los hechos aducidos por el beneficiario [un incendio que había destruido todas las instalaciones, impidiendo comprobar que se habían realizado las obras objeto de la subvención] la disposición legal que impone la obligación de devolver el importe de la subvención (...) por lo que cabe estimar que concurre el supuesto de prescindencia del trámite de audiencia a que aludía el ya derogado artículo 84 LRJPAC"³⁵. La sentencia de instancia³⁶ señaló que "no es que por la omisión del trámite de audiencia la recurrente se haya visto privada de la posibilidad de poner en conocimiento de la Administración el incendio acaecido en sus instalaciones, impidiéndole alegar la fuerza mayor, sino que, siendo el incendio conocido, tanto por la Administración como por el interesado, la propia Administración lo tiene en cuenta en la resolución impugnada y valora si puede o no calificarse de fuerza mayor, concluyendo en sentido negativo. De esta forma, ninguna indefensión material se ha producido, pues la actora no se ha visto privada de introducir en el procedimiento administrativo ni el citado elemento fáctico (el incendio) ni el elemento jurídico de la fuerza mayor".

³⁴ Así lo señaló la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León/Valladolid de 29 de noviembre de 2002. Ar. 73194 de 2003. (a pesar de que la observancia de dicho trámite es esencial, en apoyo de lo cual cita el art. 105.c) CE y los arts. 84 y 79 Ley 30/92, "la jurisprudencia ha relativizado las consecuencias del incumplimiento del trámite que analizamos en función de que se haya producido o no indefensión, como ocurre en general con los vicios de forma.

³⁵ Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 2009. Sección Tercera, de lo Contencioso-Administrativo. rec.4361/2006.

³⁶ Para una mayor documentación. Véase. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 18 de mayo de 2006. Recurso contencioso-administrativo 436/2002.

En lo que respecta al plazo máximo para resolver y notificar la resolución del procedimiento de reintegro, este será de 12 meses desde la fecha del acuerdo de iniciación según lo dispuesto en el artículo 42.4 LGS. Siguiendo con el análisis de este precepto, si se produjera el caso de que transcurriera el plazo para resolver sin que se haya notificado resolución expresa, se producirá la caducidad del procedimiento, sin perjuicio de continuar las actuaciones hasta su terminación y sin que se considere interrumpida la prescripción por las actuaciones realizadas hasta la finalización del citado plazo. Ahora bien, la redacción de lo anterior parece algo confusa en tanto que la caducidad no parece compatible con la continuación de las actuaciones hasta su terminación en el procedimiento de reintegro. Es decir, parece un razonamiento viciado: si la producción de la caducidad tiene lugar automáticamente con la concurrencia de determinados hechos, que han de ser probados, entonces resultaría esencial la participación del administrado para presentar las alegaciones pertinentes con el fin de negar el incumplimiento que le atribuye la Administración. Quizás, la razón de dicho plazo sí que será viable para aquellos supuestos en el que el reintegro se inicie como consecuencia de operaciones de control financiero.

Con base a lo anterior, relativo a la redacción del artículo 42.4 LGS, algunos autores, como MARTIN VALERO, han señalado que “quizás lo que se pretendía era extender, al ámbito de las subvenciones públicas un régimen análogo al del artículo 150 Ley General Tributaria a la Ley 38/2003, General de Subvenciones, en el cual el transcurso del plazo de doce meses sin que hayan finalizado las actuaciones inspectoras no impide que el procedimiento continúe hasta su terminación, con el efecto de que no se considera interrumpida la prescripción. La diferencia es que el artículo 150 LGT es coherente y establece expresamente que el transcurso del plazo no produce la caducidad del procedimiento que continuará hasta su terminación, mientras que el artículo 42.4 LGS mezcla dos efectos, en principio incompatibles, como son la caducidad y la continuación del procedimiento”³⁷. Otros, como REBOLLO PUIG, simplemente no han tenido miramientos al destacar que «o no se sabe qué caducidad es ésa que permite continuar las actuaciones o no se entiende qué actuaciones son éas que se realizan después de la caducidad ni, en cualquier caso, qué procedimiento es ese que sigue vivo después de muerto o qué suerte de muerte es esa que no mata»³⁸.

³⁷ MARTÍN VALERO, Ana Isabel (2018): “Los efectos de la caducidad en el procedimiento de reintegro de subvenciones”, Actualidad Administrativa. N.º 1. Sección Ejercer en forma y plazo.

³⁸REBOLLO PUIG, Manuel (2005): «El reintegro de subvenciones», en Comentarios a la Ley General de Subvenciones (Dir. G. Fernández Farreres), Editorial Thomson-Civitas, Madrid, 2005. p.497

A efectos de concluir con este precepto un tanto ininteligible, la solución podría encontrarse en la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de marzo de 2018. En ella, el alto Tribunal señala expresamente que tal interpretación debe ser reexaminada porque el precepto tal y como había sido entendido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo³⁹ conducía a una interpretación ilógica e intrínsecamente contradictoria que, como efecto práctico, había consagrado una práctica de la Administración consistente en incumplir el plazo máximo de duración de los procedimientos de reintegro, sin declarar la caducidad de los mismos. Pues bien, en la actual sentencia, realiza un completo y detallado análisis del instituto de la caducidad y del artículo 42.4 de la Ley General de Subvenciones, y concluye que la correcta interpretación de dicho precepto implica que la declaración de caducidad de un procedimiento ha de tener como lógica consecuencia la invalidez de la resolución de fondo dictada en el mismo. Así pues, para que la Administración pueda dictar una resolución de fondo sobre la procedencia del reintegro, está obligada a iniciar un nuevo procedimiento, siempre que no haya transcurrido el plazo de prescripción.

A estos efectos, resulta conforme a derecho destacar los siguientes puntos en los cuales se basa el alto Tribunal para cambiar su doctrina:

En primer lugar, señala que la caducidad del procedimiento es una forma de terminación del mismo que penaliza la falta de diligencia de la Administración en el cumplimiento de los plazos legalmente establecidos para tramitar y resolver, quedando dicho procedimiento inhabilitado para poder dictar una resolución válida sobre el fondo. Por ello el Tribunal Supremo declara con carácter general la invalidez de las resoluciones administrativas dictadas en un procedimiento caducado al entender que “debía considerarse extinguido, y consecuentemente nula la resolución administrativa recurrida.”. Por ello, se entiende que un procedimiento extinguido no puede dictar una resolución de fondo válida, salvo que declare la caducidad del procedimiento.

En segundo lugar, el artículo 42.4 LGS, fija un plazo máximo de 12 meses para resolver y notificar la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento de reintegro, y al

³⁹ Por ejemplo, véase la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de julio de 2013. Rec.213/2012. Esta, declara que “el transcurso del plazo máximo para resolver y notificar la resolución del procedimiento de reintegro, y la caducidad del plazo de 12 meses establecido legalmente al efecto, no impedía la continuación del procedimiento y que se dictase una resolución de fondo válida sin necesidad de reiniciar otro distinto”.

incumplimiento de dicho plazo anuda la consecuencia jurídica de la caducidad del procedimiento. Sin embargo, carece de sentido establecer un plazo máximo de duración del procedimiento cuyo incumplimiento genera la caducidad, si la Administración puede continuar con la tramitación de dicho procedimiento.

En tercer lugar, si la Administración puede dictar una resolución de fondo en un procedimiento caducado y esta es válida, carece de sentido que el propio artículo 42.4 de la LGS establezca que “las actuaciones realizadas hasta la finalización del citado plazo no interrumpen la prescripción”, pues bastaría con afirmar que las resoluciones de reintegro tiene que dictarse y notificarse en el plazo de prescripción de la acción para reclamar el reintegro, sin fijar plazo alguno de duración del procedimiento.

En cuarto lugar, no puede sostenerse que en un proceso caducado la Administración puede dictar una resolución de fondo válida, porque ello implica desconocer la institución de la caducidad y sus efectos, privando a la caducidad del procedimiento de todo efecto práctico. Es decir, si se entiende que a pesar de la caducidad del procedimiento de reintegro la Administración pueden seguir con la tramitación del mismo, la única conclusión a la que puede llegar es que los términos y plazos no obligan a la Administración pública, contradiciendo la previsión general prevista en el artículo 29 y siguientes de la LPAC relativa a los términos y plazos.

En quinto lugar, es cierto que el tenor literal del artículo 42.4 de la LGS permite que, pese a la caducidad del procedimiento, se “puedan continuar las actuaciones hasta su terminación”, lo cual de por sí es anómalo, pero lo que no declara dicho precepto es que en el procedimiento caducado se pueda dictar una resolución de fondo válida sin haber reiniciado uno nuevo o que, como sostuvo la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de julio de 2013, ya mencionada, que la resolución dictada en el procedimiento caducado siga siendo válida.

Por último, la Sentencia declara que la interpretación que se realizó en su día en la Sentencia de 30 de julio de 2013, dejaría sin sentido la previsión final del artículo 42.4 de la LGS, quien establece que no se considera interrumpida la prescripción por las actuaciones realizadas hasta la finalización del citado plazo. Esta previsión (que parece que es lo mismo que establecía la Ley 30/1992 en su artículo 92.3, al disponer que “los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción”) únicamente tiene sentido si se parte de que la

caducidad del procedimiento conlleva el archivo de las actuaciones y el inicio de otro procedimiento con el mismo objeto.

En conclusión, parece que la correcta interpretación del artículo 42.4 LGS implica que la declaración de caducidad de un procedimiento ha de tener como lógica consecuencia la invalidez de la resolución de fondo dictada en el mismo. Es decir, para que la Administración pueda dictar una resolución de fondo sobre la procedencia del reintegro, está obligada a iniciar un nuevo procedimiento, siempre que no haya transcurrido el plazo de prescripción. Se entiende que el Tribunal lo que pretende es acogerse a una interpretación coherente y lógica.

4.3. Resolución del procedimiento de reintegro

A partir de la fecha del acuerdo de inicio del expediente o procedimiento de reintegro, la autoridad tendrá un plazo máximo de doce meses para emitir y notificar su resolución (atendiendo a las reglas previstas en el artículo 21 de la LPAC). Como consecuencia de ello, nos encontramos con la parte del procedimiento que pone fin a la vía administrativa. A parte de esto, la resolución del procedimiento de reintegro, identificará al obligado al reintegro, las obligaciones incumplidas, la causa de reintegro de entre las previstas en el artículo 37 LGS, y el importe de la subvención a reintegrar junto con la liquidación de los intereses de demora con base a lo establecido en artículo 94.4 RGS. Igualmente, requerirá al obligado para que proceda al reintegro en la forma y en el plazo que establece el Reglamento General de Recaudación (artículo 94.5 RGS).

Es importante destacar que, aunque el artículo 94 del RGS establezca las reglas generales que debe seguir el cauce del procedimiento de reintegro y el contenido de la resolución, no alude a uno de los requisitos que exigen los actos administrativos con base a lo establecido en el artículo 35 de la LPAC. Esto es, la motivación. A tenor de lo dispuesto en el apartado 1 a) de dicho precepto, serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derechos, aquellos actos que limiten derechos subjetivos e intereses legítimos. A estos efectos, se debe advertir que, la motivación no puede circunscribirse a la cita o reproducción de los artículos que se consideren de aplicación. Se precisa de una explicación de cómo y por qué se aplican a una realidad, a un comportamiento o a un supuesto fáctico concreto sin los que el acuerdo de reintegro carece de los elementos necesarios para considerarse válido ya que compromete el derecho a la defensa y no permite a los órganos jurisdiccionales el adecuado control de la actividad desplegada por la Administración. Y es que la finalidad última

de dicha motivación radica en que el interesado pueda conocer con exactitud y precisión el cuándo, cómo y por qué de lo decidido por la Administración para declarar el reintegro y con la amplitud necesaria para la defensa de sus derechos e intereses, pero también es un presupuesto que permite a los órganos jurisdiccionales el conocimiento de los datos fácticos y normativos en su labor de enjuiciamiento en el control de la actividad administrativa⁴⁰.

La ausencia de motivación puede ser un vicio invalidante o bien una mera irregularidad. Nos encontramos en este último cuando, a pesar de ese defecto, el administrado no haya tenido desconocimiento de los motivos y razones en que se funda la decisión administrativa. Dicho de otra forma, debe atenderse a un criterio material en orden a determinar si efectivamente se ha cumplido, o no, la finalidad que exige la motivación de los actos; es decir, si el destinatario ha llegado a conocer las razones de la decisión adoptada por la Administración, evaluando si se le ha situado, o no, en una zona de indefensión, por limitación de su derecho de defensa⁴¹. Ha de ser suficientemente indicativa, lo que significa que su intensidad y extensión estará en función de la mayor o menor complejidad de lo que se cuestione, o de la mayor o menor dificultad del razonamiento que se requiera.

En lo que respecta a los instrumentos legales contra la resolución del reintegro, esta, pondrá fin a la vía administrativa tal y como establece el artículo 42.5 LGS, pudiendo ser recurrida ante esta última fase, en términos generales, mediante el recurso potestativo de reposición dentro de un mes a partir de la notificación de la resolución, o directamente en vía contencioso-administrativa dentro de los dos meses siguientes contados a partir de aquélla.

⁴⁰ CASTILLO RAMOS-BOSSINI Susana (2019). “Las cuestiones procedimentales controvertidas en la fase declarativa del procedimiento de reintegro de subvenciones públicas”. Revista Aragonesa de Administración Pública. núm.54. Zaragoza. p.239

⁴¹ Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de abril de 2017. Sala de lo contencioso. Num.rec.1717/2015.

5. OBJETO DEL REINTEGRO

5.1. El fin del reintegro

En este epígrafe se analiza cuál es el fin perseguido en el procedimiento de reintegro. Como ya hemos venido anticipando, la consecuencia jurídica del reintegro de las subvenciones es la devolución de las cantidades percibidas. Así se entiende según lo dispuesto literalmente en los artículos 36 y 37 LGS. No obstante, como ya hemos aludido en ciertas ocasiones al Reglamento de la LGS, este, facilita, en los artículos 32 y 91, que las bases de regulación prevean la subvención como un porcentaje del proyecto total y entonces proceda el reintegro proporcional si el coste efectivo final de la actividad resulta inferior al presupuestado.

El reintegro parcial de la subvención se dirige a la posibilidad de un incumplimiento parcial de las obligaciones o compromisos relacionados con la subvención. Esta posibilidad se encuentra expresamente regulada en la LGS. Por ejemplo, el artículo 17.3 n) establece que “la norma reguladora de las bases de concesión de las subvenciones concretará, como mínimo (...) criterios de graduación de los posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones. Estos criterios resultarán de aplicación para determinar la cantidad que finalmente haya de percibir el beneficiario o, en su caso, el importe a reintegrar, y deberán responder al principio de proporcionalidad”. Esto último, que analizaremos a continuación, cobra especial importancia, ya que la Ley General de Subvenciones, con carácter general, admite la posibilidad del reintegro parcial sobre la base del principio de proporcionalidad, pues el objeto del reintegro, lo que trata, es de determinar la aplicabilidad y el alcance de este principio.

Cuando hablamos de reintegro, ya sea total o parcial, estos términos deben ser entendidos en relación con aquellas causas de reintegro basadas en el incumplimiento de obligaciones correspondientes al beneficiario. No obstante, debe advertirse que el reintegro es exigible con independencia de la intencionalidad del beneficiario; es decir, puede dictarse, aunque el incumplimiento no haya sido querido por el beneficiario. Por ejemplo, si se ha producido un cumplimiento casi total de sus obligaciones y además el incumplimiento no es imputable al beneficiario, también puede dictarse una obligación de reintegro parcial. Es decir, la culpabilidad del beneficiario carece de toda virtualidad por sí sola para negar el incumplimiento o, aceptado este, para dar lugar al reintegro parcial. De este modo, debe apreciarse los medios que el beneficiario pone para cumplir sus obligaciones.

De lo contrario, si se muestra pasivo en sus obligaciones que dificultan o impiden el cumplimiento, esto será un fuerte indicio de una “actuación inequívoca tendente a la satisfacción de sus compromisos”. Quizás, es por ello que, si la LGS admite la posibilidad de una atenuación en el alcance del reintegro de subvenciones, esto es porque el legislador ha redactado la norma en base al alcance que debe darse al principio de proporcionalidad.

Pues bien, a estos efectos, como ya hemos señalado anteriormente, algunas de las causas de reintegro del artículo 37 LGS admiten expresamente la posibilidad de un incumplimiento parcial que, en términos jurídicos supone un reintegro parcial de la subvención. Con carácter general, el reintegro parcial se regula en el artículo 37.2 LGS⁴². Del análisis de este artículo, se entiende que la aplicación del reintegro parcial debe reunir dos condiciones: que el cumplimiento se aproxime de modo significativo al cumplimiento total y que se acredite una actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos. De ahí también que, el reintegro parcial también ha de admitirse en los supuestos en los que la subvención aún no se haya cobrado por el beneficiario. Por lo tanto, en los casos en que proceda el reintegro total el importe será el que se haya recibido de la administración; pero cuando proceda el reintegro parcial deberá hacerse una liquidación, previa la realización de controles y presentación de informe técnicos que sean necesarios para determinar el importe en función del grado de cumplimiento de la actividad o de la cantidad correctamente justificada.

Si bien es cierto que la ley, no precisa cuándo un cumplimiento se entiende que es significativo de reintegro total, la precisión y concreción de que padecen los referidos requisitos requieren de una cierta interpretación. Debe entenderse que ello ocurre cuando como mínimo las obligaciones y compromisos cumplidos son más significativos que los incumplidos, tanto en términos cuantitativos como cualitativos: en tal caso se puede hablar de un cumplimiento significativo que habilita el reintegro parcial. Es decir, se requiere que al menos se haya cumplido con más de la mitad de obligaciones y compromisos para entender que es posible el reintegro parcial, y una vez verificado que el cumplimiento es significativo procederá valorar y

⁴² A tenor de lo dispuesto en el citado artículo:

“Cuando el cumplimiento por el beneficiario o, en su caso, entidad colaboradora se aproxime de modo significativo al cumplimiento total y se acredite por éstos una actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos, la cantidad a reintegrar vendrá determinada por la aplicación de los criterios enunciados en el párrafo n) del apartado 3 del artículo 17 de esta ley o, en su caso, las establecidas en la normativa autonómica reguladora de la subvención”.

cuantificar aquél⁴³. A estos efectos, bien subraya acertadamente RODRIGUEZ MOLERO al establecer que “se ha planteado la necesidad de establecer reglas de decisión claras que permitan a los gestores discernir cuándo se produce un incumplimiento total o parcial, pudiendo establecerse porcentajes máximos a partir de los cuales el incumplimiento no podría ser considerado como parcial sino como total, estableciéndose los mismos en la propia resolución, en la convocatoria o en las bases reguladoras de la concesión⁴⁴”.

Así pues, una vez que se ha interpretado la precisión y la concreción del incumplimiento de las obligaciones y compromisos que han dado lugar al reintegro, se procederá a la devolución de los fondos percibidos, si ya se hubieran entregado al beneficiario más los intereses de demora que el perceptor de la subvención ha de abonar conjuntamente con el importe principal objeto de reintegro, asunto que vamos a analizar a continuación. No obstante, cabe destacar que las cantidades a reintegrar tienen la consideración de ingresos de derecho público lo que supone que de acuerdo con la Ley General Presupuestaria y demás normativa que regula esta materia la Hacienda pública goza de prerrogativas para su exacción.

5.2. La ejecución de la devolución de las subvenciones

Para empezar, tanto la Ley General de Subvenciones como su reglamento contemplan dos situaciones relativas a la devolución de las cantidades percibidas por parte del beneficiario o al reintegro de los fondos no utilizados o no justificados. Por un lado, nos encontramos con una devolución voluntaria a iniciativa del perceptor, por otro lado, la devolución de los fondos tras un procedimiento de reintegro.

En lo que se refiere a la devolución voluntaria a iniciativa del perceptor, el artículo 90 RG dispone que “se entiende por devolución voluntaria aquella que es realizada por el beneficiario sin el previo requerimiento de la Administración”, añadiendo que “en la convocatoria se deberán dar publicidad de los medios disponibles para que el beneficiario pueda efectuar esta devolución”, y que, cuando se produzca, “la Administración calculará los intereses de demora [...] hasta el momento en que se produjo la devolución efectiva por parte del

⁴³ MARTÍNEZ GINER, Luis Alfonso (2010). “El reintegro de subvenciones públicas “En el libro coordinado por NAVARRO FAURE Amparo. Régimen Jurídico-financiero de las subvenciones públicas. Tirant lo Blanch. Valencia. p. 205.

⁴⁴ RODRÍGUEZ MOLERO, José Luis (2005): “El procedimiento de incumplimiento y reintegro de subvenciones: una propuesta de racionalización”. En Auditoría Pública, Revista de los Órganos de control externo. nº37. p. 87.

beneficiario”. De acuerdo con esto, se entiende que dicho precepto incluye todas las devoluciones de fondos que se producen antes del requerimiento formal de la Administración.

De acuerdo con lo anterior, también cobra especial relevancia la importancia que le da el legislador a la publicidad de los medios disponibles para que el beneficiario pueda efectuar la devolución. Sin embargo, un Informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas de España⁴⁵, destacaba que “en 19 de las 30 líneas de subvenciones analizadas, un 63%, no se hace mención alguna a la devolución voluntaria ni en las convocatorias ni en las guías justificativa, lo que puede influir en que las devoluciones realizadas sean escasas. Por otra parte, de los 43 expedientes analizados, con remanente declarado en la cuenta justificativa, 28 no habían procedido a la realización de la devolución voluntaria en la fecha de realización de los trabajos”. Por lo tanto, parece ser que quizás no existe suficiente información sobre cómo hacer la devolución en una mayoría de las líneas de subvenciones analizadas.

En lo que respecta a la devolución tras un procedimiento de reintegro, previamente, el art. 30.8 LGS establece que “el incumplimiento de la obligación de justificación de la subvención [...] o la justificación insuficiente de la misma llevará aparejado el reintegro...”. Como ya hemos mencionado anteriormente, la LGS dedica su Título II al reintegro de subvenciones. Dentro de este Título, el capítulo II se destina al procedimiento de reintegro de subvenciones. No obstante, ni en el marco normativo aplicable ni en manuales o instrucciones internas, se establece un plazo para revisar la justificación y emitir el pronunciamiento respecto a la aplicación de los fondos, por lo tanto, es frecuente que se produzca un retraso en el inicio de los potenciales procedimientos de reintegro. Estos retrasos, pueden suponer un perjuicio para el destinatario de la subvención, ya que éste será deudor de unos intereses de demora superiores, pues estos se calculan, como bien establece el artículo 37.1 LGS “desde el momento del pago de la subvención hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro”.

No obstante, de acuerdo con lo anterior, cabe destacar que la LGS excluye esta posibilidad de abono de intereses de demora cuando el reintegro es consecuencia de la invalidez de la resolución de concesión por haber concurrido una causa de nulidad o de anulabilidad, tal y como señala el artículo 36 LGS. Esta exclusión, algunos autores la han considerado como “no adecuada” al considerar que dicho reintegro se produce por causa imputable a la

⁴⁵ Informe de fiscalización de la gestión de reintegros de subvenciones en determinados ministerios y organismos autónomos correspondientes al área de la administración económica del estado, ejercicios 2014 y 2015. N°1186.

Administración. Es decir, solamente se exigen cuando la causa es imputable al beneficiario. Por otro lado, también es inconveniente jurídico el abono de intereses de demora en los supuestos del artículo 77 LGP -errores materiales, aritméticos o de hecho- desde el día en que se abonó la subvención; y ello porque tales errores se puede entender que son igualmente imputables a la propia Administración que no obró con la suficiente diligencia al conceder la subvención, por ello, al igual que en los supuestos de nulidad del artículo 36 LGS, quizás no sería conveniente, por las mismas razones que en esos casos, obligar al beneficiario a abonar intereses de demora.

Finalmente, interesa destacar que, en ocasiones, el inicio y notificación formal del procedimiento de reintegro, provoca que el beneficiario realice el ingreso del principal reclamado antes de recaer la resolución definitiva, por lo que el gestor emite esta resolución únicamente por el importe correspondiente a los intereses de demora. Debe recordarse que, al producirse, en este caso, un requerimiento formal de la Administración, los intereses de demora se devengarán hasta que “se acuerde la procedencia del reintegro” si bien, *de facto*, el devengo se produce hasta la devolución efectiva de los fondos.

6. CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO

En este punto del trabajo, va a ser objeto de estudio la caducidad en el procedimiento de reintegro de subvenciones y es que, como ya sabemos, en el derecho administrativo, a veces, el tiempo también es un elemento decisivo en la terminación del procedimiento administrativo. Por ello, la caducidad, hace referencia al espacio temporal máximo que puede abarcar el procedimiento desde su inicio hasta su terminación. Por tanto, la caducidad es la consecuencia inmediata que se produce ante el incumplimiento de los plazos máximos que posee la Administración para comenzar y finalizar un procedimiento. Esta institución, es la reacción del Derecho administrativo ante la inactividad de los sujetos que intervienen en la relación jurídica. Es decir, la caducidad puede ser originada por la inactividad del interesado en el procedimiento o por la inactividad de la propia Administración. LÓPEZ RAMÓN reclama un equilibrio entre los interesados y la Administración, una igualdad que en ciertas ocasiones se expresa como un paralelismo de garantías, por ello, subraya acertadamente que “ambas modalidades de caducidad del procedimiento tienen en común producir la extinción del mismo. Sin embargo, su configuración normativa parte de supuestos de hecho distintos que generan posiciones jurídicas diferentes. Por un lado, la caducidad del procedimiento seguido a iniciativa del interesado equivale a una suerte de desestimación tácita derivada de la propia pasividad de quien lo puso en marcha, planteamiento que justifica y explica, en su régimen jurídico-positivo, tanto la previa advertencia administrativa como la posibilidad dada al interesado de reabrir el procedimiento mientras no hayan prescrito las correspondientes acciones; mientras que por otro lado, la caducidad en el procedimiento de oficio es más bien la reacción ante el dato objetivo del incumplimiento del plazo de duración del procedimiento, cualesquiera fueran las causas de dicho incumplimiento, lo que difícilmente admite, en el régimen positivo aplicable, ni la necesidad de denuncia de mora ni, al menos en los procedimientos sancionadores, la reapertura del procedimiento caducado⁴⁶. A estos efectos, la consecuencia de ambas modalidades conlleva a la caducidad del procedimiento y archivo de las actuaciones. En lo que respecta, a la paralización del procedimiento por causa imputable al interesado, hay que destacar que la simple inactividad del interesado en la cumplimentación de trámites, siempre que no sean indispensables para dictar resolución, no da lugar a la caducidad con base a lo establecido en el artículo 95.2 LPAC. Con ello, se entiende que para que se declare la caducidad, tiene que

⁴⁶ LÓPEZ RAMÓN Fernando (2014). “La caducidad del procedimiento de oficio”. Revista de Administración Pública. núm.194.p.23.

producirse una paralización del procedimiento que afecte a trámites indispensables para dictar la resolución final del procedimiento, es decir, ha de afectar a una actividad que sea requisito *sine qua non*.

Así pues, una vez que hemos establecido una aproximación general del régimen jurídico de la caducidad en el derecho administrativo, nos centraremos en las consecuencias del transcurso del tiempo en el procedimiento de reintegro, o lo que es lo mismo, la declaración de caducidad en el procedimiento de reintegro de subvenciones.

En la Ley General de Subvenciones, la caducidad se encuentra regulada en el artículo 42.4. Este precepto establece que “el plazo máximo para resolver y notificar la resolución del procedimiento de reintegro será de 12 meses desde la fecha del acuerdo de iniciación (...) si transcurre el plazo para resolver sin que se haya notificado resolución expresa, se producirá la caducidad del procedimiento, sin perjuicio de continuar las actuaciones hasta su terminación y sin que se considere interrumpida la prescripción por las actuaciones realizadas hasta la finalización del citado plazo”. A estos efectos, conviene destacar que, en lo que respecta a la notificación expresa, el Tribunal Supremo⁴⁷ -resuelve en un procedimiento de reintegro la interpretación que debe darse al artículo 40.4 LPAC en relación con el artículo 59.2(práctica de la notificación en el lugar señalado) de la ya derogada ley 30/1992, en orden a determinar si una notificación efectuada en domicilio diferente al designado por el interesado puede tener la eficacia interruptiva de la caducidad que le atribuye el art. 58.4(intentó de notificación debidamente acreditado)de la misma ley derogada o si, por el contrario, resulta inoperante a estos efectos por tratarse de una notificación inválida. Pues bien, el alto Tribunal estima que, a este exclusivo efecto de entender resuelto y notificado el procedimiento en el plazo establecido, el art. 58.4 otorga eficacia al intento de notificación debidamente acreditado que contenga el texto del acto. Las exigencias de la notificación son, argumenta el Tribunal, “mínimas, y se limitan a que el intento esté acreditado y contenga el texto del acto notificado, sin requerir inexcusadamente el resto de los requisitos ordinarios de la notificación para que se produzca este restringido efecto y no otros: tener por dictada la resolución dentro del plazo que corresponda”.

⁴⁷ Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2018. Sala de lo contencioso-administrativo. sección Tercera. Rec. 1121/2017.

Por tanto, a la vista de lo anterior, se entiende que la caducidad se produce de manera automática, sin embargo, como ya mencionamos anteriormente y analizamos en el epígrafe correspondiente al procedimiento de reintegro, la redacción de dicho precepto

trajo consigo diferentes opiniones doctrinales en la que una cosa queda clara: es un concepto confuso, pues no parece compatible que se produzca la caducidad y se prevea también, la continuación de las actuaciones hasta su terminación.

A pesar de esto, la caducidad no se produce porque la relación jurídica entre el interesado y la Administración haya desaparecido, más bien, será la caducidad quién liquidará dicha relación, mientras tanto, el instrumento jurídico de concesión de la subvención sigue existiendo. En el ámbito subvencional, muchos autores consideran que la declaración de caducidad no es más que el mero reintegro de subvenciones en sentido estricto. AYMERICH CANO⁴⁸ sostiene que “el reintegro regulado en el artículo 37 LGS constituye un supuesto de caducidad del acto de concesión de la ayuda o subvención, plenamente identificable con los supuestos de caducidad de otras concesiones administrativas, especialmente las demaniales. En este sentido, la obligación de reintegro de la atribución económica en que la subvención o ayuda consiste, es el principal efecto que deriva de la caducidad de la concesión”. En esta misma línea, se postula REBOLLO PUIG⁴⁹ al señalar que “en principio, el reintegro propiamente dicho-al que a veces se ha llamado caducidad de la subvención- es la consecuencia elemental y directa de la no realización de la actividad subvencionada en la forma, plazos y condiciones establecidos en su otorgamiento”.

En relación con lo anterior, aunque la existencia de pronunciamientos que vinculan el reintegro con la declaración de caducidad ha sido apoyada por expertos en la materia, tanto la jurisprudencia española como parte de la doctrina mantienen que el motivo o, la causa natural de la caducidad, en términos genéricos, es el incumplimiento de las obligaciones del beneficiario, aunque en el reintegro de subvenciones, como ya hemos visto, no sea así. Pero la duda interpretativa que adolece en los procedimientos de reintegro sobre la caducidad es, si se siguen aplicando los efectos generales de la caducidad, de modo y manera que cuando transcurra el plazo, se dictamine la anulación de la resolución de reintegro de subvenciones, por considerar que la Administración había declarado su archivo, y sin perjuicio de la posibilidad

⁴⁸ AYMERICH CANO Carlos I (2020). *Ayudas públicas y Estado autonómico*. Universidad da Coruña. pp.178-179.

⁴⁹ REBOLLO PUIG, Manuel (2005): «El reintegro de subvenciones», en *Comentarios a la Ley General de Subvenciones* (Dir. G. Fernández Farreres), Editorial Thomson-Civitas, Madrid. p.428.

de iniciar un nuevo procedimiento en tanto no hubiera prescrito el derecho de la Administración a solicitar el reintegro. Esto plantea la cuestión de si la Administración puede utilizar en el nuevo procedimiento toda la actividad probatoria y los informes recabados en el procedimiento caducado. Pues bien, la LGS en su artículo 95.3 encuentra solución a esto, estableciendo que “en los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado”.

Ahora bien, si el análisis jurisprudencial de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de julio de 2013, que ya mencionamos anteriormente, conducía a una interpretación ilógica e intrínsecamente contradictoria⁵⁰, el análisis jurisprudencial de la Sentencia de 19 de marzo de 2018 ha aclarado que la caducidad de un procedimiento de reintegro, por transcurso del plazo de doce meses, debe entrañar la finalización del mismo y la nulidad de la resolución tardía sobre el fondo; sin perjuicio de que, si aún no ha transcurrido el plazo de prescripción, la Administración pueda incoar otro procedimiento. Por tanto, el Alto Tribunal ha zanjado dicha cuestión, atribuyendo a la caducidad en materia de reintegro de subvenciones los mismos efectos generales que dicha institución produce; sin que se deba apreciar que, a pesar de la caducidad, la Administración puede continuar el procedimiento de reintegro y que únicamente se anularía la resolución dictada tardíamente si ya se hubiese producido la prescripción del procedimiento⁵¹.

Así pues, se entiende que, en el caso de que la Administración haya dictado la resolución acordando el reintegro más de doce meses después de la fecha del acuerdo de iniciación, se deberá declarar la nulidad de dicha resolución y archivar las actuaciones, pudiendo únicamente incoar un nuevo procedimiento en el caso de que no haya transcurrido el plazo de prescripción de cuatro años.

⁵⁰ Recordemos que dicha Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de julio de 2013. Rec.213/2012. sostenía que “el transcurso del plazo legalmente marcado y la caducidad del procedimiento no impiden su continuación y que se dicte una resolución de fondo válida en dicho procedimiento sin necesidad de reiniciar otro distinto”.

⁵¹ Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de marzo de 2018. Sala de lo contencioso-administrativo. sección Tercera. Rec.2054/2017.

Por último y a modo de conclusión para este epígrafe del trabajo, la redacción *in fine* del artículo 42.4 LGS que tanta controversia jurídica ha avivado, parece encontrar la solución en la STS de 19 de marzo de 2018 que, aunque es posible que siga teniendo criterios dispares, transmite mayor seguridad jurídica a los beneficiarios de las subvenciones.

7. PRESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO

Como ya hemos mencionado anteriormente a cerca de la caducidad del procedimiento, la ley establece un plazo temporal máximo que puede comprender el procedimiento desde su iniciación hasta su terminación. Este vencimiento del espacio de tiempo, como también subrayamos, a veces puede ser por causas imputables al interesado o, por causas imputables a la Administración concedente de la subvención. Ahora bien, el ejercicio de la potestad atribuida a la Administración para reconocer o liquidar el reintegro debe ejercitarse en un plazo de tiempo concreto y, ese límite temporal a la declaración de reintegro, es la prescripción.

La prescripción opera la referida extinción por la concurrencia de dos factores: la inactividad por parte de la Administración a la hora de reconocer, liquidar o recaudar el derecho o ingreso público, y el transcurso de un período de tiempo en el que eso ocurre. En definitiva, lo que provoca la extinción de la obligación de reintegro será el silencio de la relación jurídico-subvencional durante un lapso temporal que se cree necesario para poder ejercitar las potestades públicas tendentes a la liquidación y recaudación de las obligaciones de que se trate⁵². Por tanto, tenemos dos elementos esenciales para apreciar si se ha producido la prescripción. Por un lado, tenemos el cómputo del período de tiempo marcado por la norma, el cual analizaremos a continuación, y por otro, las actuaciones que interrumpen dicho plazo y que, como consecuencia de ello, rompen el silencio de la relación jurídico-subvencional.

Con respecto al régimen jurídico de la prescripción, este se encuentra regulado en el artículo 39 LGS estableciéndose así un plazo de 4 años para reconocer o liquidar el reintegro por parte de la Administración. A estos efectos, cabe destacar que este plazo no hace referencia a ninguna de las causas de reintegro recogidas en el artículo 37 LGS, sino que es un régimen jurídico global de prescripción del derecho a liquidar o reconocer el reintegro, es decir, no cabe la posibilidad de declarar cada una de las causas de reintegro establecidas en el artículo 37 LGS. Pero, siguiendo con el análisis del artículo 39 LGS, cabe advertir que, este criterio recogido no tiene carácter básico, es decir, aunque las CCAA que han legislado en materia de subvenciones suelen coincidir con lo establecido en la norma estatal, el plazo de prescripción del derecho de reintegro es el mismo que el de cualquier crédito de derecho público. En efecto, con base a lo establecido en el artículo 15.1 a) LGP “(...) prescribirá a los cuatro años el derecho de la

⁵² MARTÍNEZ GINER Luis Alfonso (2006). “El reintegro de las subvenciones públicas”. Editorial. Iustel. Madrid. pp.216-217.

Hacienda Pública Estatal: a) a reconocer o liquidar créditos a su favor, contándose dicho plazo desde el día en que el derecho pudo ejercitarse". Por tanto, parece ser que la recaudación del reintegro de las subvenciones no plantea problemas específicos distintos de los que genera el cobro de cualquier derecho de naturaleza pública. Ahora bien, en el ámbito de ayudas estatales como consecuencia de un procedimiento cuya competencia corresponde a la Comisión, tendremos que acudir al Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, para saber cuál es el plazo de prescripción, que será de cinco años según lo establecido en el artículo 19.

Siguiendo con la regulación del cómputo de la prescripción, si bien hemos mencionado que el plazo de prescripción del derecho de reintegro es el mismo que el de cualquier crédito de derecho público, también es cierto que la LGS se ha separado de la regulación en la LGP en lo que respecta a la determinación del *dies a quo*, es decir, desde cuando se empieza a computar el plazo de prescripción. Con base a ello, la LGP en el ya mencionado artículo 15.1 a), establece que el plazo de prescripción comienza "el día en que el derecho pudo ejercitarse", es decir, lo que jurídicamente se conoce como la regla de la *actio nata*. En cambio, la LGS establece unas reglas de cómputo y de interrupción reguladas en el artículo 39.2 cuyo precepto merece ser objeto de análisis.

A estos efectos, el primer caso que fija el artículo 39.2 LGS correspondiente al apartado a) se refiere a la fijación del *dies a quo* "desde el momento en que venció el plazo para presentar la justificación por parte del beneficiario o entidad colaboradora". Este supuesto nos dirige a otro artículo de la ley cuando habla de justificación, y es que, el artículo 30 LGS se refiere a la justificación de las subvenciones públicas, que deberá producirse en el plazo que marquen las bases reguladoras o en el plazo de 3 meses máximo desde la finalización del plazo para realizar la actividad. Y es que, de nuevo, esto supone una nueva remisión, que es al plazo para realizar la actividad. De todo esto, se entiende que el plazo para ejercer la prescripción penda de un hilo, es decir, si se ha producido un incumplimiento de las obligaciones materiales por parte del beneficiario, quizás la Administración no tenga conocimiento de ello, por lo tanto, no tiene sentido que empiece a correr el plazo de prescripción ya que es una potestad que de momento se ignora. En otras palabras, si no se ha presentado la justificación, la Administración ignora el incumplimiento. Con todo ello, resultará más racional, que el plazo de prescripción de comienzo cuando la Administración tenga conocimiento de si se ha producido un incumplimiento. Por ejemplo, a este supuesto del cómputo del plazo, se puede hacer alusión al falseamiento u ocultación de datos que habrían impedido la concesión de la subvención, o el incumplimiento de obligaciones que fundamentaron el pago de la subvención.

El segundo caso a cerca del cómputo objeto de análisis es el artículo 39.2 b) cuyo precepto prevé que el plazo de prescripción comenzará a correr “desde el momento de la concesión, en el supuesto previsto en el apartado 7 del artículo 30”. Estas son las subvenciones concedidas por encontrarse en determinada situación. Este supuesto parece más sencillo de comprender, pues en este tipo de subvenciones, el momento de la justificación coincide con el de acreditación de los elementos necesarios para ser beneficiario. Por lo tanto, dicho supuesto parece cubrir un poco el vacío que dejaba el supuesto anterior del artículo 39.2 a) LGS.

En cuanto al tercer y último supuesto establecido en el artículo 39.2 c) LGS, establece dicho precepto para el caso de obligaciones que deben ser cumplidas en plazo de tiempo determinado, la fijación del *dies a quo* es “desde que venció dicho plazo”. A tal respecto, entendemos que si se da esta causa de reintegro se refiere a aquellas obligaciones que deben mantenerse durante un plazo de tiempo determinado cuyo mantenimiento no necesita justificación. Por ejemplo, a mi parecer, puede ser el caso de los pagos correspondientes a la Política Agraria Común, en la cual se imponen ciertas obligaciones al beneficiario con posterioridad a la concesión, ya sea la conservación de las hectáreas admisibles, la preservación de la biodiversidad o aquellas imposiciones enmarcadas dentro de la “condicionalidad” regulada en el Reglamento (UE) nº1396/2013 sobre la financiación, gestión y seguimiento de la PAC. Si el beneficiario incumple ciertas obligaciones, puede dar lugar a la declaración de caducidad de la subvención y a la pérdida del derecho al cobro de la misma.

No obstante, a todo lo anterior, lo más frecuente es que todas las causas de reintegro se redirijan al supuesto del artículo 39.1 a) LGS en el que el plazo de prescripción de cuatro años comenzará a computarse desde el día en que terminó el plazo de presentación.

Para ir finalizando este epígrafe sobre la prescripción, resulta conforme a derecho realizar un par de matizaciones a cerca del cómputo e interrupción del plazo, pues además, la LGS incluye también tres causas de interrupción de la prescripción: cuando la administración entabla cualquier acción con conocimiento del beneficiario conducente a determinar la existencia de alguna causa de reintegro; la interposición de recursos de cualquier clase, remisión del tanto de culpa a la jurisdicción penal o presentación de denuncia, así como todas las actuaciones realizadas en el curso de dichos procedimientos con conocimiento del beneficiario y por último, cualquier actuación fehaciente del beneficiario conducente a la liquidación de la subvención o del reintegro.

Así pues, en primer lugar, destacar que, la jurisprudencia del Tribunal Supremo⁵³ en su sentencia de 5 de noviembre de 2012, ha establecido con respecto a las reglas sobre el cómputo del plazo para la prescripción de cuatro años que, en todo caso, se computa desde que cesan las obligaciones de la entidad beneficiaria ya que, solo en ese momento, es posible verificar el cumplimiento de las condiciones a que estaba sujeta la misma.

En segundo lugar, el Alto tribunal también ha establecido en su sentencia de 8 de febrero de 2018 que, el cómputo de este plazo en programas plurianuales sólo es aplicable respecto del beneficiario que sea receptor de ayudas o subvenciones anuales para todo el periodo de vigencia del programa y con unos fines a cumplir en todo ese periodo, supuesto en que la Administración puede indagar sobre la adecuación de las ayudas concedidas a los fines del programa durante todo ese plazo de vigencia, pero ello no es de aplicación para supuestos en el que el beneficiario recibe una subvención para anualidades o con cargo a convocatorias concretas, y cuyos fines no se extienden a todo el periodo comprendido por el programa, sino que se agotan con esa concreta convocatoria⁵⁴.

En lo que respecta a la interrupción por interposición de recurso, el Alto tribunal también se ha pronunciado sobre esta cuestión y es que, si bien la prescripción se interrumpe por la interposición de cualquier clase de recurso, si la parte se vio obligada a utilizar los recursos pertinentes para conseguir una declaración de caducidad que tenía que haber sido apreciada de oficio por la Administración, y el procedimiento caducado no interrumpe la prescripción, hay que entender de una interpretación armónica de los preceptos de la Ley de Subvenciones, que los recursos interpuestos no vienen sino a integrar el procedimiento caducado, por lo que carecen de virtualidad para interrumpir la prescripción⁵⁵.

Por último, cabe decir que la jurisprudencia ha establecido que el plazo de prescripción para los casos de responsables solidarios y subsidiarios, ya sea a través de representantes, administradores o causahabientes, comienza cuando se puede ejercitar la acción contra los

⁵³ Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de noviembre de 2012. Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo. rec.6930/2009.

⁵⁴ Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de febrero de 2018. Sala tercera, de lo Contencioso-Administrativo. rec.3311/2015.

⁵⁵ Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de enero de 2017. Sala tercera, de lo Contencioso-Administrativo.rec.1943/2016.

mismos, es decir, lo que anteriormente nombrábamos como *actio data* y no desde la fecha en que se devenga la liquidación⁵⁶.

⁵⁶ Para una mayor documentación. Véase. Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 2014. Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo. rec.3356/2010.

8. CONCLUSIONES

Con base en lo desarrollado a lo largo del presente trabajo de investigación, parece claro que el fundamento inmediato del procedimiento de reintegro de subvenciones reside en el principio de prohibición de enriquecimiento injusto. Ahora bien, cuando hablamos de enriquecimiento injusto, siempre tendemos a establecer una relación de causalidad entre una acción imputable al beneficiario y las cantidades otorgadas para la satisfacción del interés general. Esto se traduce en la necesidad de devolver las cantidades obtenidas de manera indebida al no cumplirse las obligaciones a las que estaba sujeto el beneficiario, porque la causa no se ajustó a la finalidad que motivó el acto de concesión de la subvención. A estos efectos, a mí me surge una duda ¿es justo establecer una relación directa entre el reintegro y la imputabilidad del beneficiario? Como ya hemos analizado, hay casos en los que el reintegro se produce por la invalidez del acto de concesión de la subvención y esto significa que determinará la devolución de las cantidades percibidas. Es decir, en su actuar, la Administración puede cometer errores de hecho y de derecho y ello puede producir actos administrativos contrarios al ordenamiento jurídico susceptibles de anulación o nulidad, pero, ¿qué ocurre con el beneficiario de la subvención que ha cumplido con todas las exigencias de la normativa en materia de subvenciones y luego se ha visto privado de ella? A mi entender, no parece equiparable la situación del beneficiario con la situación de la Administración, cuando el reintegro se ha producido por causas imputables a esta. Por ejemplo, para el beneficiario es un inconveniente jurídico el abono de intereses de demora en los supuestos en los que la Administración no obró con la suficiente diligencia para conceder la subvención. Resultaría curioso la posibilidad de declarar una posible responsabilidad patrimonial para indemnizar a los beneficiarios que se vieran privados de la subvención a causa de un funcionamiento anormal de la Administración.

En relación con la devolución de los fondos percibidos, también resulta interesante la exigencia de los intereses de demora desde el momento del pago de la subvención hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro. Esto es interesante porque, no hay un plazo para revisar la justificación y emitir el pronunciamiento respecto a la aplicación de los fondos, entonces, ello puede generar un retraso en el inicio del procedimiento y consecuencia de ello, generar unos intereses de demora mayores para perjuicio del deudor. Por lo tanto, quizás no resulta plenamente satisfactoria la solución del artículo 37 LGS.

También nos hemos dado cuenta que el Derecho administrativo a veces guarda relación con el Derecho financiero y es que, tanto la normativa financiera como la normativa de subvenciones disponen de preceptos similares. Sin embargo, como ya comentamos, el procedimiento de reintegro no es un procedimiento formalizado, y se rige por las disposiciones generales sobre el procedimiento administrativo establecidas en la LPAC. Esto, quizás pone de manifiesto que, aunque la normativa reguladora del procedimiento de concesión y gestión sea importante, resulta insuficiente en los aspectos del procedimiento, tales como la formulación de requerimientos ante la falta de presentación de la justificación, el cobro y registro contable de los ingresos por cantidades no aplicadas o, la imposición de sanciones.

Así pues, a modo de conclusión, considero que genera una cierta inseguridad jurídica, tanto en quienes conceden las subvenciones, como en quienes las reciben, producen incoherencias administrativas que provocan un incumplimiento de la norma.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AYMERICH CANO, Carlos I. (2020). *Ayudas públicas y Estado autonómico*. Universidad da Coruña.
- CASTILLO RAMOS-BOSSINI, Susana (2019). “Las cuestiones procedimentales controvertidas en la fase declarativa del procedimiento de reintegro de subvenciones públicas”. Revista Aragonesa de Administración Pública. núm.54.
- CUADRADO ZULOAGA, Daniel (2001). "Anulación y revocación de subvenciones", Actualidad Administrativa. Nº 31.
- ERICE ECHEGARAY, María Asunción (1994). “Reflexiones acerca del carácter discrecional de las subvenciones públicas: la importancia del Reglamento del procedimiento para su concesión (Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre)”. Revista Jurídica de Navarra, nº 18.
- FERNÁNDEZ FARRERES, German (1983). *La subvención: concepto y régimen jurídico*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2015). Manual Básico de Derecho Administrativo. Editorial. Tecnos. Madrid.
- GARCÍA LUENGO, Javier (2011). *El reintegro de subvenciones*. Madrid. Editorial. Civitas.
- GARRIDO FALLA, Fernando (2012). *Tratado de Derecho Administrativo. Parte general y justicia administrativa*. Editorial. Tecnos. Madrid.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco (1981). “Procedimiento administrativo común, procedimientos triangulares y procedimientos complejos”. Revista de Estudios de la vida local núm. 211.
- JORDANA DE POZAS, Luis (1949). “Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo”. Revista de estudios políticos. Núm. 48, pp 41-54.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2014). “La caducidad del procedimiento de oficio”. Revista de Administración Pública núm.194.
- MARTIN RETORTILLO, Sebastián (1988). *Derecho Administrativo Económico*. Tomo I. La Ley. Madrid.
- MARTÍNEZ GINER, Luis Alfonso (2006). “El reintegro de las subvenciones públicas”. Editorial Iustel. Madrid.

- MARTÍNEZ GINER, Luis Alfonso (2010). En el libro coordinado por NAVARRO FAURE, Amparo. “Régimen Jurídico-financiero de las subvenciones públicas”. *El reintegro de subvenciones públicas*. Tirant lo Blanch. Valencia.
- MARTÍN VALERO, Ana Isabel (2018): “Los efectos de la caducidad en el procedimiento de reintegro de subvenciones”, Actualidad Administrativa. Nº 1. Sección Ejercer en forma y plazo.
- NIEVES BORREGO, Julio (1963). “Estudio sistemático y consideración jurídico-administrativa de la subvención”. Revista de Administración Pública. nº42.
- REBOLLO PUIG, Manuel (2005): “El reintegro de subvenciones”, en Fernández Farreres G. (dir.). *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*. Editorial Thomson-Civitas, Madrid.
- RODRÍGUEZ MOLERO, José Luis (2005): “El procedimiento de incumplimiento y reintegro de subvenciones: una propuesta de racionalización”. En Auditoría Pública, Revista de los Órganos de Control Externo. nº 37.
- SESMA SÁNCHEZ, Begoña (1998). *Las subvenciones Públicas*. Lex nova. Valladolid.
- PASCUAL GARCÍA, José (2016). *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*. Edición adaptada a la Ley General de Subvenciones y al Reglamento para su aplicación. Editorial. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Madrid.
- TENA PIAZUELO, Vitelio (2005): “El reintegro de subvenciones”, en López Ramón F. (coord.) *Comentarios a la ley General de Subvenciones. Ley 38/2003, de 17 de noviembre*. Editorial. Tirant Lo Blanch. Valencia.

LEGISLACION CITADA

Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (derogada).

Ley 2/1995, de 8 de marzo, de subvenciones de la Comunidad de Madrid.

Ley 7/1997, de 19 de junio, por la que se regula el régimen de subvenciones y ayudas y se modifica la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.

Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Reglamento (UE) nº 1306/2013 del Parlamento europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, sobre financiación gestión y seguimiento de la Política Agraria Común (PAC).

Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público.

