



## **Documento de trabajo**

### **SEMINARIO PERMANENTE DE CIENCIAS SOCIALES**

# **EL DERECHO AL COBRO DE LA SUBVENCIÓN Y LA OBLIGACIÓN DE DEVOLUCIÓN DE LO PERCIBIDO EN LA NUEVA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO**

**Purificación López Toledo**

**SPCS Documento de trabajo 2021/2**

<https://www.uclm.es/Cuenca/CSociales/publicaciones/inicio>

Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca | Avda. de los Alfares, 44 | 16.071-CUENCA  
Teléfono (+34) 902 204 100 | Fax (+34) 902 204 130

© de los textos: sus autores.

© de la edición: Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca.

Autora:

Purificación López Toledo

[purilopeztoledo@gmail.com](mailto:purilopeztoledo@gmail.com)

Edita:

Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca

Seminario Permanente de Ciencias Sociales

Codirectoras:

Pilar Domínguez Martínez

Silvia Valmaña Ochaita

María Cordente Rodríguez

Avda. de los Alfares, 44

16.071–CUENCA

Teléfono (+34) 902 204 100

Fax (+34) 902 204 130

<https://www.uclm.es/Cuenca/CSociales/publicaciones/inicio>

I.S.S.N.: 1887-3464 (ed. CD-ROM) 1988-1118 (ed. en línea)

Impreso en España – Printed in Spain.

# EL DERECHO AL COBRO DE LA SUBVENCIÓN Y LA OBLIGACIÓN DE DEVOLUCION DE LO PERCIBIDO EN LA NUEVA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

**Purificación López Toledo<sup>1</sup>**

*Magistrada suplente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha*  
*Doctora en Derecho por la UCLM*

## RESUMEN

En el presente estudio se analizan cuestiones relativas al derecho del cobro de la subvención y de devolución de lo percibidos por concurrir causa de reintegro o causa de invalidez, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Asimismo, se abordan los aspectos más destacables del control financiero de las subvenciones y, finalmente, la caducidad del procedimiento de reintegro con base a los criterios que mantiene el Alto Tribunal.

**Palabras clave:** Ayudas y subvenciones públicas, reintegro de subvenciones, caducidad del procedimiento.

**Indicadores JEL:** K30

## ABSTRACT

This study analyzes issues related to the right to collect the subsidy and to refund what is received because there is a cause for reimbursement or cause of invalidity according to the jurisprudence of the Supreme Court. More notable aspects of financial control of subsidies are also analyzed, and finally, the expiration of the refund procedure based on the criteria maintained by the Supreme Court.

**Key words:** Public aids and grants, withdrawal of grants, expiry of the procedure.

**JEL codes:** K30

---

<sup>1</sup> [purilopeztoledo@gmail.com](mailto:purilopeztoledo@gmail.com)

## 1. INTRODUCCIÓN

La subvención es la más importante de las medidas de fomento, dotada de una regulación propia conformada en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones<sup>2</sup> que se complementa con su Reglamento de desarrollo aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio<sup>3</sup>, constituyendo la nota característica de la subvención su afectación o carácter finalista y, en este sentido, se hace preciso hacer mención a la STC 21/2019, de 14 de febrero, que trae causa de la contraposición entre el artículo 3 de una Ley aragonesa en materia de subvenciones<sup>4</sup> y el artículo 2 de la Ley General de Subvenciones (en adelante LGS)<sup>5</sup>, concluyendo el Tribunal que para el legislador básico la nota caracterizadora de la subvención es su afectación o carácter finalista, lo que está presente en el artículo 3 de la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón, lo que conduce al Tribunal Constitucional a anular el precepto autonómico<sup>6</sup>.

Dada la naturaleza de las subvenciones, tanto si se considera como un acto administrativo unilateral necesitado de aceptación, o como una donación modal, subyace una relación contractual que exige un comportamiento recíproco por parte de la Administración que subvenciona y por la persona o entidad subvencionada plasmado en

---

<sup>2</sup> En su Exposición de Motivos señala que desde la perspectiva administrativa, las subvenciones son una técnica de fomento de determinados comportamientos considerados de interés general e incluso un procedimiento de colaboración entre la Administración pública y los particulares para la gestión de actividades de interés público.

<sup>3</sup> En cuanto a la regulación normativa, puede consultarse COLLADO BENEYTO. P.J (2009), “Comentario a la Ley General de Subvenciones y a su reglamento”, Tirant lo Blach y LÓPEZ RAMÓN, F (2005), “Comentarios a la Ley General de Subvenciones”, Tirant lo Blanch.

<sup>4</sup> Dispone su artículo 3, bajo la rúbrica de “Naturaleza de las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales”; “1. Las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales son aportaciones dinerarias con un régimen jurídico propio, definidas por su carácter finalista, requisitos y condiciones de reconocimiento, y carecen de la consideración de subvenciones públicas. 2. La misma naturaleza tendrán las prestaciones económicas de carácter social incluidas en el catálogo de servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón y en los de las entidades locales”.

<sup>5</sup> Conforme al artículo 2 LGS; “1. Se entiende por subvención, a los efectos de esta ley, toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta Ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumplan los siguientes requisitos; a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios; b) 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; c) 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”.

<sup>6</sup> Expone el Tribunal Constitucional en la Sentencia de referencia que, “al exceptuar del concepto de subvención, en general, y sin distinción, toda previsión económica de los servicios sociales de Aragón, la norma impugnada vulnera el artículo 2 de la Ley 38/2003, porque sustrae a las reglas sobre régimen jurídico y procedimiento administrativo común de las subvenciones, dictadas por el Estado en ejercicio de sus competencias, un conjunto amplísimo de prestaciones que presentan a priori los rasgos propios de esta categoría de gasto”.

las propias bases reguladoras de la convocatoria<sup>7</sup>, de modo que el beneficiario, además de los deberes específicos que se establezcan, debe cumplir con las obligaciones de realizar y acreditar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamentó la subvención, así como las obligaciones de someterse a actuaciones de comprobación y de comunicar la obtención de otras ayudas para la misma finalidad, debiendo, por su parte, la Administración concedente asumir la obligación de controlar, por exigencias de interés público, que los fondos entregados sean destinados a la finalidad específica para la que se concedió la subvención<sup>8</sup>.

## **2. BENEFICIARIOS DE LAS SUBVENCIONES**

Regulados en los artículos 11 a 14 LGS, tendrá la consideración de beneficiario la persona física o jurídica que haya de realizar la actividad o conseguir el objetivo que motiva la concesión de la subvención. Cuando se prevea expresamente en las bases reguladoras, podrán acceder a la condición de beneficiario unidades económicas o patrimonios separados que carezcan de personalidad jurídica.

Cuando el beneficiario sea una persona jurídica y siempre que así se prevea en las bases reguladoras, los miembros asociados del beneficiario que se comprometan a efectuar la totalidad o parte de las actividades que fundamentan la concesión de la subvención en nombre y por cuenta del primero, tendrán igualmente la consideración de beneficiarios, lo que adquiere una relevancia fundamental puesto que las obligaciones del beneficiario no sólo incumbirán a la persona jurídica, sino también a sus miembros.

Dado el interés que suscitó en la materia tratada el acceso a las subvenciones por sindicatos que ostenten la condición de mayor representatividad, se hace preciso recordar que es consolidada doctrina de la Sala Tercera del Tribunal Supremo la que

---

<sup>7</sup> Además del contenido que deben atender conforme al artículo 17 LGS, en tanto que normas o disposiciones de carácter general, deben ajustarse en su elaboración y aprobación a las reglas propias de tales disposiciones. Las SSTs de 16 de abril de 2013 (recurso casación 6470) y 8 de enero de 2014 (recurso casación 2651) matizan que han de observarse los informes y trámites requeridos, debiendo contar con la correspondiente Memoria Económica, de manera que su inexistencia determinará la ilegalidad de las Bases por faltar un elemento esencial del procedimiento.

<sup>8</sup> STS de 8 de mayo de 2017; “La subvención no responde a una causa donandi, sino a la finalidad de intervención de la Administración a través de unos condicionamientos o de unos modus, libremente aceptado por el beneficiario en la actuación de éste. Por consiguiente, las cantidades otorgadas en concepto de subvención están vinculadas al cumplimiento de la actividad prevista. Se aprecia, pues, un carácter condicional en la subvención, en el sentido de que su otorgamiento se produce siempre bajo la condición resolutoria de que el beneficiario tenga un determinado comportamiento o realice una determinada actividad, en los términos en que procede su concesión”.

mantiene que teniendo en cuenta el contenido de la libertad sindical (artículo 28.1 CE) y del derecho de igualdad (artículo 14 CE) no es lícito excluir del acceso a las subvenciones a los restantes sindicatos que no ostenten esa condición de mayor representatividad<sup>9</sup>. Asimismo, en materia de becas de estudios es doctrina jurisprudencial la relativa a que la modificación de los criterios de otorgamiento ha de ser suficientemente motivada, y en estricta aplicación del principio de igualdad, para evitar la proscrita discriminación<sup>10</sup>.

### **3. LA POTESTAD DE REINTEGRO. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD**

Cabe recordar, con carácter previo, que la potestad de reintegro es una potestad reglada<sup>11</sup>, potestad que se diferencia jurisprudencialmente de la potestad sancionadora<sup>12</sup>,

---

<sup>9</sup> La STS de 29 de mayo de 2018 (Recurso Casación 386/2015) reitera la siguiente doctrina de la STS de 13 de enero de 2011 (Recurso Casación 1997/2009): “Que, si bien en relación con la representación institucional de los intereses de los trabajadores ha de reputarse constitucional el otorgamiento de capacidad sólo a los sindicatos más representativos, cuando nos enfrentamos a supuestos consistentes en el derecho a percibir subvenciones para la organización de actividades enmarcadas dentro de los fines propios de los sindicatos, limitar las subvenciones a dichos sindicatos más representativos vulnera el derecho a la libertad sindical (art. 28.1 en conexión con el art. 7 CE) porque la promoción de los trabajadores se atribuye por la Constitución a todos los sindicatos, sin distinción, y en los fines de promoción han de incluirse las actividades socioculturales y de formación”. La citada Sentencia partía de la premisa de que la limitación de las subvenciones previstas a favor de las entidades “más representativas” prevista por el artículo 24.3 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, fue asumida por la DF7ª del Real Decreto Ley 3/2012, de 10 de febrero (posterior a la Ley 3/2012, de 6 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral), de manera que, a través de ese expediente de elevación del rango normativo, la restricción de las subvenciones a las entidades “más representativas” quedaba preservada del control de la jurisdicción contencioso-administrativa, por lo que planteado el recurso de casación y al tratarse de una previsión con rango formal de ley, el Tribunal Supremo elevó cuestión de inconstitucionalidad. El Tribunal Constitucional, aun admitiendo que el precitado artículo 24.3 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, tras la reforma operada tenía rango formal de ley, dispuso que “no resulta aplicable al caso de autos” inadmitiendo, por tanto, la cuestión de inconstitucionalidad (ATC 166/2017, de 12 de diciembre). Consecuencia de ello, concluyó la analizada STS de 29 de mayo de 2018, F.J.4º: “aunque el citado art. 24.3 del RD 395/07, tenga ahora rango de ley, tras el Auto del Tribunal Constitucional de 12 de diciembre pasado, debe ser considerado como no aplicable al caso, a pesar de que la orden impugnada en la instancia es ejecución del mismo, al aprobar la convocatoria de subvenciones expresamente a su amparo, a pesar de que dicho precepto constituye la “ratio decidendi” de la sentencia y, en fin, a pesar de que los motivos de casación se construyen sobre la infracción de dicha norma (art. 24.3 citado), sólo nos queda reiterar, por tanto, nuestra doctrina jurisprudencial elaborada cuando dicho tenía carácter reglamentario”.

<sup>10</sup> SSTs de 26 de enero de 2018 (Recurso Casación 3040/2015) y 26 de enero de 2018 (Recurso Casación 2904/2015) mantienen que: “no hay ninguna duda de que la Comunidad de Madrid puede modificar los requisitos por los que se rige la adjudicación de estas o de otras becas, pero cuando lo haga deberá razonar por qué efectúa los cambios que decida. Y si quienes tienen interés en solicitarlas denuncian ante esta jurisdicción que las nuevas condiciones son discriminatorias, la sentencia que las anule por no encontrar en el expediente ni en las actuaciones una explicación razonable y objetiva, no puede ser considerada contraria al ordenamiento jurídico, una vez que se ha comprobado que esa modificación deja fuera a quienes antes no estaban excluidos”.

<sup>11</sup> STS de 25 de mayo de 2010 (Recurso 3167/2008); “la Administración tiene la obligación de comprobar la realidad y exactitud de las declaraciones efectuadas y ello por tratarse como se trata de una ayuda

siendo también distinta de la potestad de revisión de oficio, en la medida en que la “subvención no responde a una causa donandi, sino a la finalidad de intervenir la Administración, a través de unos condicionamientos, o de un modus, libremente aceptado por el beneficiario en la actuación de éste” (STS de 14 de diciembre de 2016, rec. 597/2015), debiendo remarcarse que no procede acceder a la potestad de reintegro cuando se cuestiona el acto de otorgamiento de subvención según mantiene la STS de 5 de abril de 2018.

Ciertamente, el reintegro de la subvención y ayudas públicas puede ser consecuencia o bien del incumplimiento por parte del beneficiario en caso de no realizar o justificar la realización de la actividad o el comportamiento que fundamentó la subvención<sup>13</sup>, reintegro que, por tanto, puede tener su origen en la revocación del acto de concesión que tendrá lugar por apreciarse vicios de legalidad e incluso de oportunidad que hayan sido alegados por los propios particulares mediante la utilización de los medios de impugnación que el ordenamiento reconoce o por la propia Administración concedente mediante el ejercicio de sus facultades revisoras; o bien puede ser consecuencia de la resolución de la relación jurídica que deriva de la subvención por consecuencia de incumplimiento culpable.

En relación con el principio de proporcionalidad en el reintegro, la Ley prevé la graduación de los posibles incumplimientos de las condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones a efectos de determinar el importe a reintegrar, permitiendo el reintegro parcial de las cantidades percibidas por el beneficiario, de acuerdo con el principio de proporcionalidad<sup>14</sup>, lo que, de acuerdo con la jurisprudencia,

---

condicionada, y por tanto los beneficiarios de la ayuda nada pueden alegar válidamente en contra de esa actuación inspectora y comprobatoria de la Administración, que no sólo está habilitada para ello, sino hasta obligada para proteger y posibilitar el fin perseguido por la ayuda”.

<sup>12</sup> STS de 26 de junio de 2007, (Recurso Casación 10411/2004), “El reintegro de las cantidades concedidas al otorgarse una subvención por incumplimiento de las condiciones impuestas en la misma por el beneficiario es ajeno e independiente del ejercicio de la potestad sancionadora, bien que si, además se producen infracciones de las previstas en la normativa sea compatible el reintegro, con la imposición de las sanciones que resulten aplicables”.

<sup>13</sup> Ver MANTECA VALDELANDE, V (2010), “Pago y justificación de subvenciones”, *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, págs. 40-54. MORA DE LA VIÑA. M.J (2019), “Justificación y comprobación de subvenciones”, *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, págs. 95-110.

<sup>14</sup> Dispone le artículo 17.3.n) LGS; “3. La norma reguladora de las bases de concesión de las subvenciones concretará, como mínimo, los siguientes extremos; n) Criterios de graduación de los posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión de 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”.

procede aplicar cuando el cumplimiento por parte del beneficiario se aproxime de forma significativa al cumplimiento total<sup>15</sup>.

El Tribunal Supremo<sup>16</sup> mantiene que el principio de proporcionalidad no puede aplicarse con total laxitud, sino que se debe establecer previo a su aplicación una serie de criterios objetivos que sirvan para clarificar la interpretación de las normas jurídicas aplicables, de acuerdo a los principios de seguridad jurídica e igualdad, considerándose, como regla general, que el incumplimiento -o cumplimiento parcial- de las obligaciones contraídas comportará la caducidad de los beneficios y la devolución de lo percibido, admitiéndose única y exclusivamente la modulación de tal efecto devolutivo sólo en aquellos casos en los que el cumplimiento de las obligaciones se aproxima de modo significativo al cumplimiento total, acreditando, además, el subvencionado una situación inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos.

La STS de 2 de julio de 2018 (Recurso Casación 3897/2015) recuerda la existencia de una jurisprudencia consolidada sobre la aplicación del principio de proporcionalidad en relación con las consecuencias derivadas del incumplimiento de las condiciones impuestas a los beneficiarios de las subvenciones<sup>17</sup> determinando, igualmente, en orden a la plasmación o concreción del principio de proporcionalidad, que la normativa autonómica puede establecer una regulación específica de los criterios de graduación de los incumplimientos, matizando que de dicha normativa autonómica, o de la Orden de convocatoria, de las ayudas o subvenciones, no puede resultar una regulación que excluya, ignore o vulnere aquel principio de proporcionalidad reconocido en la normativa básica, de modo que aunque en la normativa autonómica y en la Orden de convocatoria de las ayudas no se establezcan los criterios de graduación

---

<sup>15</sup> El artículo 37.2 LGS, prescribe; “Cuando el cumplimiento por parte del beneficiario o, en su caso, entidad colaboradora se aproxime de modo significativo al cumplimiento total y se acredite por estos una actuación inequívoca 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”.

<sup>16</sup> SSTS de 8 de mayo de 2014 (Recurso 4146/2014) y 12 de junio de 2018 (Recurso 2286/2016).

<sup>17</sup> Dispone la citada Sentencia ; “Aunque quien pretende obtener en su provecho caudales públicos por la vía de la subvención debe guardar una conducta respetuosa con las obligaciones, materiales y formales, a cuyo cumplimiento se subordina la entrega de aquellos, de manera que el incumplimiento de las obligaciones de forma, aunque tengan un carácter instrumental, también puede determinar, en aplicación de los preceptos legales, o bien el decaimiento del derecho a obtener el beneficio o bien el deber de reintegrar su importe, esa jurisprudencia ha invocado y aplicado el principio de proporcionalidad, de origen jurisprudencial y luego ya plasmada expresamente en el artículo 37.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones”.

de los incumplimientos, tal silencio en modo alguno significa que no debe operar aquí el principio de proporcionalidad.

En cuanto a la infracción del principio de proporcionalidad establece la jurisprudencia que habrá que estarse a la casuística del caso para determinar si el incumplimiento ha sido parcial o total<sup>18</sup>.

#### **4. CAUSAS DE REINTEGRO Y CAUSAS DE INVALIDEZ DEL ACTO DE OTORGAMIENTO DE LA SUBVENCIÓN**

Las causas de reintegro de la subvención previstas en el artículo 37.1 LGS<sup>19</sup> que dan lugar a la devolución de la subvención percibida, coexisten con las causas de invalidez<sup>20</sup>, en las que pueda estar incurso el acto de otorgamiento de la subvención que, en caso de ser declarada, darán lugar asimismo a la devolución de la subvención cobrada<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> STS de 1 de abril de 2019 (Recurso Casación 2426/2018: “Existe jurisprudencia suficiente, -por todas, STS de 2 de mayo de 2017 (Recurso Casación 4146/2014)-, sin que en el presente caso se presente problema hermenéutico extrapolable a otros casos, pues en definitiva, atendiendo al carácter modal de la subvención, se trataría de examinar la casuística del caso, representada por las condiciones en las que se concedió la subvención, para poder llegar a la conclusión de si el incumplimiento ha sido parcial o total”.

<sup>19</sup> Conforme al artículo 37.1 LGS, el beneficiario y la entidad colaboradora deberán reintegrar la totalidad o parte de las cantidades percibidas en el caso de que concurran las circunstancias siguientes: a) La declaración judicial o administrativa de la resolución de concesión. La nulidad o anulabilidad vendrá determinada por las causas previstas en la Ley de procedimiento administrativo, pero también de acuerdo con el artículo 36.1.b) de la Ley, por la carencia o insuficiencia de crédito; b) Falseamiento de las condiciones requeridas u ocultación de las que lo hubieran impedido; c) Incumplimiento total o parcial de la actividad que fundamenta la concesión de la subvención; d) Incumplimiento de la obligación de justificación o la justificación insuficiente; e) Incumplimiento de la obligación de adoptar medidas de difusión obligatorias; f) Resistencia, excusa, obstrucción o negativa a las actuaciones de comprobación y control financiero; g) Incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Administración a las entidades colaboradoras y beneficiarios, así como de los compromisos por éstos asumidos con motivo de la concesión de la subvención o la concurrencia de subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad; h) La adopción, en virtud de lo establecido en el Tratado de la Unión Europea, de una escisión de la cual se derive una necesidad de reintegro; i) En los demás supuestos previstos en la normativa reguladora de la subvención.

<sup>20</sup> Artículo 36. 1 y 2 LGS; “1. Son causas de nulidad de la resolución de concesión; a) Las indicadas en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; b) La carencia o insuficiencia de crédito, de conformidad con lo establecido en el artículo 60 de la Ley General Presupuestaria y las demás normas de igual carácter de las Administraciones públicas sujetas a esta ley. 2. Son causas de anulabilidad de la resolución de concesión las demás infracciones del ordenamiento jurídico, y, en especial, de las reglas contenidas en esta ley, de conformidad con lo dispuesto 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.

<sup>21</sup> Ver GARCÍA LUENGO, J (2010), “El reintegro de subvenciones”, Cívitas. CUADRADO ZULOAGA, D (2009), “Reintegro de subvenciones”, Actualidad Administrativa, nº 2, pág. 3. HERNÁNDEZ JIMÉNES, H.M (2014), “Reintegro de subvenciones”, Actualidad Administrativa nº 1, pág. 4. CHAVES GARCÍA, J.R (2019), “El reintegro de subvenciones por incumplimiento; tensiones y soluciones”, *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 1, págs. 210-220.

La declaración de invalidez del acto de otorgamiento por el órgano gestor de la subvención requiere la incoación del procedimiento de revisión de oficio o, en su caso, la declaración de lesividad y ulterior impugnación, previstos en los artículos 106 y 107 LPAC (artículo 236.3 LGS), si bien “no procederá la revisión de oficio del acto de concesión cuando concurra alguna de las causas de reintegro contempladas en el artículo siguiente” (artículo 36.5 LGS), declaración de invalidez del acto de otorgamiento que conllevará “la obligación por parte del beneficiario de devolver las cantidades percibidas” (artículo 36.4 LGS).

La jurisprudencia sienta que a través del procedimiento de reintegro para la recuperación de la subvención pagada no puede hacerse valer la invalidez del acto de otorgamiento de la subvención, pues en tal supuesto será preciso incoar el procedimiento de revisión de oficio, criterio que encuentra confirmación en los artículos 36 y 37 LGS los cuales diferencian entre invalidez de la resolución de la concesión y causas de reintegro que permiten denegar el pago o, en su caso, iniciar el procedimiento de reintegro para recuperar la cuantía de la subvención pagada anticipadamente<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> STS de 4 de junio de 2018 (Recurso Casación 1121/2016), F.J.3º; “Este Tribunal ha sostenido en anteriores sentencias, entre ellas en nuestra reciente STS 556/2018, de 5 de abril de 2018 (Recurso Casación 3661/2015) que cuando se trata del reintegro de subvenciones por incumplimiento de los requisitos o indebida utilización de las cantidades recibidas, esto es, por incumplimiento de la finalidad para la que se conceden u otorgan, basta la comprobación administrativa de dicho incumplimiento para acordar la denegación de la subvención o la devolución de lo percibido. O, dicho en otros términos, en tal supuesto no se produce propiamente la revisión de un acto nulo que requiera la aplicación de lo establecido en el artículo 102 LRJPAC [*actual artículo 106 LPAC*] o de una declaración de anulabilidad del acto que requiera una declaración de lesividad, según el artículo 103 LRJPAC [*actual artículo 107 LPAC*] , sino que el acto de otorgamiento de la subvención, que es inicialmente acorde con el ordenamiento jurídico, no se declara ineficaz por motivo que afecte a la validez de su concesión, sino que despliega todos sus efectos; y entre ellos, precisamente, la declaración de improcedencia, el reintegro o devolución de las cantidades cuando no se ha cumplido la condición o la finalidad para la que se otorgó la subvención (STS de 16 de mayo de 2007, Rec. 9680/2004). Ahora bien, cuando lo que se cuestiona, como en el caso que nos ocupa, es la legalidad del acto inicial de la concesión de la subvención, dicho de otra forma el error padecido al concederla, no estamos ante un supuesto de reintegro sino de revisión de oficio o declaración de lesividad porque lo que se pretende es declarar nulo un acto favorable por entender que su adopción fue contraria al ordenamiento jurídico. Tal diferencia se contempla también en la Ley General de Subvenciones, en cuyo artículo 36 contempla los supuestos de invalidez de la resolución de concesión por incurrir en algún supuesto de nulidad o anulabilidad de la decisión administrativa de la concesión de la subvención, que debe ejercerse mediante la revisión de oficio o la declaración de lesividad; mientras que el artículo 37 regula las causas de reintegro en las que, a diferencia de las anteriores, se trata de incumplimientos de las condiciones objetivas a las que se sujetó la concesión de la subvención inicialmente válida y ajustada a derecho. En definitiva, mientras que los supuestos excepcionales de reintegro previstos en el artículo 37 de la LGS están referidos a graves incumplimientos *a posteriori* que perjudican la finalidad de la subvención, por el contrario, los supuestos previstos en el artículo 36 hacen referencia a vicios de nulidad y/o anulabilidad en relación con el otorgamiento de la subvención, que descubiertos *a posteriori* ponen de manifiesto algún tipo de infracción que debió imposibilitar el acto de otorgamiento, lo que exige una previa anulación o una previa declaración de nulidad de pleno derecho”. Concluye la citada Sentencia; “salvo que se demostrase que el solicitante de la ayuda falseó u ocultó información que pudiese determinar la aplicación de la causa de reintegro prevista

En el caso de que concurra causa de invalidez y causa de reintegro, la recuperación de pago de la subvención deberá canalizarse por el procedimiento de reintegro, pero si la Administración no hace uso del procedimiento de reintegro y prescribe la acción, a partir de ese momento la Administración puede incoar procedimiento de revisión de oficio, con el límite que marca el artículo 110 LPAC<sup>23</sup>. Y, si la causa de invalidez no es causa de nulidad, prescrita la acción de reintegro quedará imposibilitada la declaración de lesividad para la ulterior impugnación del acto ante la jurisdicción, por transcurso el plazo de cuatro años desde que se dictó el acto previsto para tal declaración (107.2. LPAC). En definitiva, tal como sostiene la jurisprudencia del Tribunal Supremo, los límites que a la revisión de los actos nulos impone el artículo 110 LPAC, se refieren únicamente a la declaración de nulidad propiamente dicha y no autorizan a conservar efectos de actos cuya nulidad ha sido correctamente declarada, respuesta ésta que cabe ofrecer con carácter general y, por tanto, aplicable en materia de subvenciones.

Asimismo, es doctrina jurisprudencial la relativa a que la acción destinada a instar la nulidad de pleno derecho, a diferencia de las acciones para exigir el reintegro, no está sujeta a plazo alguno de prescripción, y que, precisamente, por ello, el artículo 110 LPAC solamente permite impedir su ejercicio en supuestos excepcionales, y de ahí que pueda utilizarse sin más limitaciones que las derivadas del transcurso de un periodo

---

en el artículo 37.a) de la LGS (<<obtención de la subvención falseando las condiciones requeridas para ello u ocultando aquellas que lo hubieran impedido>>), cuando la Administración pretende la devolución de la subvención en base a la existencia de una causa que concurría en el momento de su concesión y hubiese impedido su obtención, no estamos ante un supuesto de reintegro sino ante la obligación de solicitar su lesividad o revisión de oficio”.

<sup>23</sup> Conforme al artículo 110 LPAC: “Las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”. La STS de 3 de julio de 2018, dispone en su F.J.3º; “La correcta aplicación del art. 106 de la Ley 30/1992 [actual artículo 110 LPAC], como ya dijimos en la sentencia de este Alto Tribunal núm. 1404/2016, de 14 de junio (rec. núm. 849/2014) y reiteramos en la de 11 de enero de 2017 (rec. núm. 1934/2014), exige “dos requisitos acumulativos para prohibir la revisión de oficio, por un lado la concurrencia de determinadas circunstancias (prescripción de acciones, tiempo transcurrido u “otras circunstancias”); por otro, el de que dichas circunstancias hagan que la revisión resulte contraria a la equidad, al buena fe, el derecho de los particulares o las leyes”. Es por ello que la jurisprudencia ha sostenido que “la decisión última sobre la procedencia o no de la aplicación del art. 106 dependerá del caso concreto y de los bienes jurídicos en juego, comprendiendo el precepto tanto la prescripción tributaria, como la de los derechos y obligaciones originados en el seno de las relaciones entre particulares (STS de 17 de enero de 2016). Y también hemos señalado que este límite opera tan solo cuando “el ejercicio de la facultad de revisión que pretende hacer valer la parte actora se presenta contrario a la buena fe y como tal no merece ser acogida la postura de quien consciente y voluntariamente difiere de forma tan exagerada las posibilidades de reacción que siempre tuvo a su disposición, estando prevista la aplicabilidad de dicho artículo 106, precisamente como adecuado complemento para evitar que la ausencia de un plazo para instar la nulidad pueda ser torticeramente utilizada en actuación contraria a la buena fe”, tal y como señala la Sentencia de 1 de julio de 2008 (rec. núm. 2191/2005)”.

de tiempo excesivo y de las exigencias de seguridad jurídica, sobre todo cuando se ven afectados terceros<sup>24</sup>. Acordada la nulidad del acto de otorgamiento, la devolución de la subvención percibida no requiere de la incoación de ningún procedimiento, pues se trata de la ejecución de un acto administrativo para lo cual la Administración dispone de los medios de ejecución forzosa que prevé la LPAC, y sólo a partir de dicha declaración de nulidad comenzará el plazo de prescripción de la Hacienda Pública que establece la Ley General Presupuestaria<sup>25</sup>.

En caso de que la devolución de la subvención indebidamente percibida traiga causa de la declaración de invalidez, la cantidad a devolver estará acompañada del interés legal del dinero desde el momento en que se produjo el cobro -así lo dispone la LGP, no la LGS-, mientras que si se debe a la resolución administrativa que declara la procedencia del reintegro, ese interés legal del dinero se incrementará en un 25%, salvo que la ley de Presupuestos Generales del Estado haya establecido otro distinto<sup>26</sup>. Se trata de intereses compensatorios o resarcitorios, por cuanto que vienen a recomponer

---

<sup>24</sup> La STS de 3 de julio de 2018, antes citada, refiere en su F.J.3º: “en modo alguno cabe considerar que exista desviación de poder por el uso de facultades de revisión, por haber prescrito la acción destinada a obtener el reintegro de la cantidad indebidamente percibida. La conclusión que sostiene la demanda carece de todo fundamento y no es aceptada. No nos encontramos ante un supuesto de reintegro por incumplimiento, previsto en el art. 37 de la Ley General de Subvenciones, sino ante la declaración de nulidad de la concesión de la ayuda (art. 36.1.a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones), por concurrir alguno de los motivos de nulidad de pleno derecho contemplados en el art. 62 de la LPAC. Nulidad que determina, conforme al apartado 4 del art. 36 de la Ley de Subvenciones, la devolución de las cantidades percibidas. En esta hipótesis, el cómputo del plazo para que la Administración pudiese ejercer la acción destinada a reclamar las cantidades indebidamente percibidas no puede iniciarse sino desde el momento en que la declaración de nulidad es firme, pues solo a partir de ese momento la Administración está legitimada para solicitar el reintegro de las cantidades que a la postre se consideraron indebidamente percibidas. Así lo apuntamos ya, aunque de forma incidental en nuestra sentencia de 14 de julio de 2015 (rec. 2223/2011) afirmándose que “aunque ciertamente tiene razón la Administración recurrente en que difícilmente podría correr el plazo de prescripción para reclamar una cantidad cuya percepción ha sido declarada nula de pleno derecho antes de dicha declaración de nulidad” y lo hemos reiterado en nuestra sentencia de 11 de junio de 2017, cit, sin que tampoco se pueda confundir este supuesto con la prescripción de la acción destinada a reclamar el importe de las subvenciones por incumplimiento de las condiciones que, como hemos señalado en numerosa jurisprudencia, no requiere el ejercicio previo de una revisión de oficio”.

<sup>25</sup> La STS de 10 de julio de 2018 (Recurso Casación 901) recuerda que, aunque de forma incidental, en la STS de 14 de julio de 2015 (Recurso Casación en interés de ley 2223/2014), ya se dijo que “difícilmente podría correr el plazo de prescripción para reclamar una cantidad cuya percepción ha sido declarada nula de pleno derecho antes de dicha declaración de nulidad” y que si bien la posterior STS de 11 de enero de 2017 apuntó que el plazo no puede computarse “sino desde el momento en que la declaración de nulidad es firme”, en todo caso esa firmeza lo es en vía administrativa y no de firmeza judicial”.

<sup>26</sup> Según el artículo 40.1 LGS; “Los beneficiarios y entidades colaboradoras, en los casos contemplados en el artículo 37 de esta ley, deberán reintegrar la totalidad o parte de las cantidades percibidas más los correspondientes intereses de demora, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo b) del apartado 5 del artículo 31 de esta ley en el ámbito estatal”, disponiendo, por su parte, el artículo 38.2 del mismo texto legal que “el interés de demora aplicable en materia de subvenciones será el interés legal del dinero incrementado en un 25 por ciento, salvo que la Ley de Presupuestos Generales del Estado establezca otro diferente”.

el equilibrio económico ya que el beneficiario de la subvención ha disfrutado de una cantidad de dinero y la Hacienda no, produciéndose, en caso contrario, un enriquecimiento injusto.

En respuesta al periodo de devengo de intereses por causa de reintegro cuando, con carácter previo, ha mediado un expediente de reintegro declarado caducado, el Tribunal Supremo ha fijado la doctrina de que la norma propia en materia de subvenciones regula la aplicación de los intereses de demora, sin que deba acudirse a la normativa tributaria<sup>27</sup>.

## **5. DERECHO AL COBRO DE LA SUBVENCIÓN Y DEVOLUCIÓN DE LO PERCIBIDO POR CAUSA DE REINTEGRO O POR CAUSA DE INVALIDEZ**

El artículo 34.2 LGS establece la regla general de que el pago de la subvención se realizará “previa justificación por el beneficiario de la realización de la actividad, proyecto, objetivo o adopción del comportamiento para el que se concedió en los términos establecidos en la normativa reguladora de la subvención”, correspondiendo al beneficiario de la subvención la prueba de que las condiciones establecidas para su disfrute han sido cumplidas<sup>28</sup>, contemplándose la posibilidad de la innecesariedad de justificación tras el acto de otorgamiento<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> STS de 1 de abril de 2019 (Recurso Casación 2426/2018); “El artículo 26.4 LGT no es de aplicación para el cómputo de los intereses de demora que se incluyen en el acto de reintegro de una subvención, que está sometido a lo dispuesto en el artículo 37.1 de la LGS, sin que deba excluirse del cómputo el periodo durante el que se tramitó un inicial expediente de reintegro declarado caducado. Los intereses de demora devengados hasta el acuerdo de reintegro (que son distintos a los intereses de demora que se devengan desde el acuerdo de reintegro hasta que ese extinga la obligación, es decir y normalmente, hasta que se realice el pago), “son intereses resarcitorios”, de manera que “indemnizan el disfrute de un capital ajeno en los términos que el legislador ha previsto”; “ha de descartarse la aplicación analógica del artículo 26.4 LGT, por no existir identidad de razón entre el supuesto subvencional examinado y el que contempla la LGT, y ello porque tanto la LGS, como la LGP y la LGT son coetáneas, de manera que si la voluntad del legislador hubiera sido la aplicación de las normas de la LGT al reintegro de la LGS, lo hubiera hecho. Más aun considerando que la LGS se remite a la LGP -y ésta a la LGT- pero solo en cuanto al cobro de las cantidades liquidadas por el acto de reintegro y extinción de tales deudas”.

<sup>28</sup> STS de 16 de marzo de 2012 (Recurso Casación 1680/2010); “El incumplimiento de las obligaciones de forma, aunque tengan un carácter instrumental, también puede determinar, en aplicación de los preceptos legales, o bien el decaimiento del derecho a obtener el beneficio o bien el deber de reintegrar su importe. Entre dichas obligaciones formales se encuentra sin duda la de justificar o acreditar ante la Administración que el beneficiario ha realizado las actuaciones (mantenimiento de fondos propios, inversión productiva, creación de puestos de trabajo, etc) a cuya ejecución venía subordinada la concesión del incentivo. La acreditación tiene un doble carácter que no debe ser confundido; ha de hacerse en tiempo y forma, por un lado, y con ella ha de demostrarse que el cumplimiento material de las exigencias impuestas se llevó a cabo dentro del tiempo previsto en la resolución individual de concesión del beneficio, por otro. En principio, el incumplimiento de la obligación de justificar la realización de los compromisos asumidos puede determinar, insistimos, que la subvención acordada no sea finalmente entregada o que se exija su reintegro a quien la recibió. Si aportada por el beneficiario la justificación

Con carácter general, el cobro de la subvención quedará diferido a la comprobación por parte de la Administración de la justificación y del cumplimiento por el beneficiario de las condiciones impuestas, y en caso de que la Administración constate la ausencia de justificación de que, justificado formalmente, no ha sido real y efectivo, procederá la denegación del derecho al cobro<sup>30</sup>.

Cumplida por el beneficiario la obligación de justificar el cumplimiento de las condiciones impuestas contempladas en el antecitado artículo 34.3 LGS, mantiene el Tribunal Supremo que debe procederse al pago, sin que la petición de que se proceda al mismo suponga la iniciación de un procedimiento autónomo sujeto al plazo máximo de resolución que establece el artículo 21.3 LPAC<sup>31</sup> y, por ende, la inactividad de la Administración en orden a la materialización del pago habilita al beneficiario a la

---

formal del cumplimiento de las condiciones, estima la Administración que esa justificación no se ajusta a la realidad de los hechos, competirá a la Administración aportar prueba a estos efectos”.

<sup>29</sup> Artículo 88.1 LGS; “Cuando la subvención se conceda en atención a la concurrencia de una determinada situación en el receptor, no se requerirá otra justificación que la acreditación conforme a los medios que establezca la normativa reguladora”.

<sup>30</sup> La LGS establece en su artículo 34.3; “El pago de la subvención se realizará previa justificación, por el beneficiario, de la realización de la actividad, proyecto, objetivo o adopción del comportamiento para el que se concedió en los términos establecidos en la normativa reguladora de la subvención. Se producirá la pérdida del derecho al cobro total o parcial de la subvención en el supuesto de falta de justificación o de concurrencia de alguna de las causas previstas en el artículo 37 de esta Ley”, previendo, asimismo, el artículo 14.1. b) de la meritada Ley como obligaciones del beneficiario; “Justificar ante el órgano concedente o 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”.

<sup>31</sup> La STS de 6 de marzo de 2018 (Recurso de Casación 557/2017) dispuso en su F.J.6º; “Estimamos que no cabe entender iniciado un procedimiento administrativo específico porque la actuación de presentación de justificación por el beneficiario de la subvención es una actuación a la que viene obligado en el marco de la asunción de obligaciones formales y materiales que conlleva la resolución firme otorgando la subvención, actuación que consiste en la presentación de la cuenta de liquidación y la documentación necesaria complementaria a la misma, en la que es esencial el informe del auditor de cuentas expresivo de la revisión de la cuenta justificativa. Por tanto, se trata de una actuación necesaria y no se una solicitud a la que viene obligado el beneficiario en cumplimiento de las condiciones que impone la resolución que concede la subvención, tal y como establece el art. 30.2 LGS. La conclusión de que la actuación de justificación por el beneficiario no es una solicitud que inicie un procedimiento tiene precedentes en nuestra jurisprudencia. Así lo declaramos en nuestra sentencia de Pleno de 28 de febrero de 2007 (rec. casación 302/20004), reiterando lo razonado en STS de 21 de marzo de 2006 (rec. casación 2354/2003) que afirmó, respecto a una petición de abono de parte de una subvención y de sus intereses, que esa petición no se podía aislar, ni considerar independiente de todo el expediente de subvención en el que la misma se insertaba”, concluyendo que “la sentencia de instancia aplica indebidamente el art. 42.3.b) de la LRJPAC, único precepto en que puede asentarse su conclusión de que se había iniciado, a instancia de la beneficiaria, un procedimiento específico sometido al plazo máximo de resolución de tres meses. Y consecuentemente, aplica también de forma incorrecta el art. 43.1 de la LRJPAC, pues en su tesis de que la falta de resolución debía determinar un efecto jurídico de resolución presunta, ésta debería ser estimatoria al no haber justificado ninguna razón para no aplicar el efecto general del silencio administrativo que el artículo 43.1 LPAC establece para los procedimientos iniciados a instancia de los interesados en que no se haya dictado resolución en el plazo máximo establecido”.

interposición del recurso contencioso-administrativo previsto en el artículo 29.2 de la Ley Jurisdiccional<sup>32</sup>.

Asimismo, cabe la posibilidad de denegación del pago en el caso de que el órgano gestor de la subvención constate que el beneficiario no ha justificado el cumplimiento (artículo 30 LGS) o si aprecia la concurrencia de alguna de las causas de reintegro previstas en el artículo 37.1 LGS que, realmente, son causas de denegación del derecho al cobro. Sin embargo, ni la LGS ni su Reglamento establecen plazo para que el órgano administrativo gestor de la subvención proceda a la verificación del cumplimiento para acordar el pago, entendiendo la jurisprudencia que si en las bases de la convocatoria nada se ha previsto al efecto, la decisión del órgano gestor no puede adoptarse en cualquier momento dentro del plazo de prescripción de los 4 años que establece el artículo 39.1 LGS, sino que deberá hacerse en un plazo breve dada su finalidad limitada, sin que pueda alargarse en el tiempo so pretexto de que la facultad de comprobación queda abierta en tanto no prescriba la acción de reintegro<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> El artículo 29.2 LJCA dispone que el interesado puede solicitar la ejecución del acto firme y si ésta no se produce en el plazo de un mes desde la petición, queda abierta la vía del recurso contencioso-administrativo que se tramitará por el procedimiento abreviado.

La STS de 11 de abril de 2019 (Recurso Casación 2528/2017) establece en su F.J.6º; “No cabe dilatar esa fase de verificación documental, necesariamente breve para su finalidad limitada, so pretexto de que la facultad de comprobación queda abierta en tanto no prescriba la acción de reintegro. El abono de la subvención resulta obligado si es que la justificación documental está completa, razón por la cual cuando la Administración no procede de esta forma, no hay duda alguna que existe una inactividad de la Administración que no desarrolla las actuaciones a que viene obligada en el marco de la relación jurídica creada por el acto de otorgamiento de la subvención”, inactividad que es equivalente a la inejecución de un acto firme, que, por ende, habilita la interposición del recurso contemplado en el artículo 29.2 LJCA, y en este sentido, prevé la STS de 23 de enero de 2018 (Recurso Casación 543/2017): “El procedimiento judicial previsto en el artículo 29.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, es adecuado para que los afectados por la inejecución de un acto firme adoptado en materia de concesión de subvenciones puedan formular la pretensión de que se condene a la Administración Pública al cumplimiento de sus obligaciones en los concretos términos en que están establecidas. No procede exceptuar de la aplicación de esta regla aquellos supuestos, como el analizado en este proceso, en que la Administración reconoce a un particular el derecho a percibir una subvención cuyo abono será realizado mediante pagos diferidos condicionados al cumplimiento o mantenimiento por el beneficiario de los requisitos exigidos por la normativa aplicable”.

<sup>33</sup> SSTS de 6 de noviembre de 2018 (Recurso Casación 557/2017) y 11 de abril de 2019 (Recurso Casación 2528/2017); “Procede declarar que el acto del beneficiario de una subvención otorgada por acto firme de la Administración por el que se justifica el cumplimiento de la actividad a que se obligó con el otorgamiento de la subvención, constituye una actuación a la que aquél viene obligado, que no inicia un procedimiento administrativo sujeto a un plazo máximo de resolución conforme al actual artículo 21.3 LPAC. La Administración viene obligada al abono de la subvención concedida a la cantidad parcial pendiente, una vez verificada la completitud de la justificación presentada, comprobación para lo que dispone del plazo fijado en las bases reguladoras de la subvención, que en este caso es de dos meses, sin que pueda resultar de aplicación, para esta limitada actuación de comprobación de la justificación, el plazo de prescripción de la acción de reintegro o declaración de la pérdida del derecho a la subvención que regula el artículo 39 de la LGS, máxime cuando se trata del pago del segundo anticipo”.

En cuanto a los motivos que pueden ser objeto de análisis en el recurso frente a la inactividad de referencia, la STS de 29 de enero de 2018 (Recurso Casación 543/2017) mantiene que la Administración puede oponerse a la pretensión actora aduciendo la existencia de causa de incumplimiento, es decir, esgrimiendo no ya la inobservancia o la observancia de manera deficiente de la debida justificación del cumplimiento de las condiciones, sino la concurrencia de cualquiera de las causas determinantes del no pago previstas en el artículo 37.1 LGS<sup>34</sup>.

En definitiva, la acción de reintegro y el consiguiente procedimiento alcanza no sólo al pago anticipado de la subvención, sino también al pago definitivo tras la presentación de la correspondiente justificación documental de carácter formal. La Administración está obligada al pago en un plazo razonable, de manera que si no procede a denegar expresamente el pago por constatar que el beneficiario ha perdido el derecho por concurrir alguna de las causas del artículo 37.1 LGS, habrá de proceder a su abono, y la propia jurisdicción, por la vía del recurso frente a la inactividad de la Administración, puede y debe amparar al beneficiario de la subvención, imponiendo la ejecución del pago.

Finalmente, ha de destacarse que la cuestión relativa a si el beneficiario obligado al reintegro tiene derecho al aplazamiento o fraccionamiento de la devolución, ha obtenido respuesta en la STS de 28 de febrero de 2019 (Recurso Casación 4403/2017) sosteniendo el Tribunal Supremo que el aplazamiento o fraccionamiento de deudas derivadas de un procedimiento de reintegro de subvención no se configura como un derecho del deudor, constituyendo una facultad potestativa de la Administración debiendo ser motivada y razonable la respuesta a una solicitud instada en tal sentido<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> La precitada Sentencia da respuesta a dos cuestiones que presentan interés casacional; a) “Si en los supuestos, como el enjuiciado por el Tribunal de instancia, en los que la Administración reconoce a un particular el derecho al cobro de una ayuda o subvención pero con pago diferido, condicionado al cumplimiento o mantenimiento por parte del beneficiario de los requisitos exigidos por la normativa aplicable, la falta de pago de una de esas liquidaciones permite instar el procedimiento ejecutivo previsto en el artículo 29.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. O dicho de otro modo, debemos determinar si en estos supuestos cabe entender que existe un <<título ejecutivo>> cuyo cumplimiento puede instarse por el cauce procedimental del artículo 29.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”; y b) “Si, en el seno del procedimiento judicial previsto en el artículo 29.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, puede la Administración demandada oponerse aduciendo causas de incumplimiento imputables al beneficiario de la subvención que no fueron expuestas previamente al resolver la reclamación presentada con el objeto de que procediera a ejecutar un acto firme”.

<sup>35</sup> En la citada STS, la cuestión que presentaba interés casacional era “interpretar el artículo 13.1 LGP a efectos de aclarar si el aplazamiento y/o fraccionamiento de deudas derivadas de un procedimiento de reintegro de subvención se configura, en caso de cumplirse los requisitos establecidos por la normativa

## 6. LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO

El artículo 42.4 LGS<sup>36</sup> regula la caducidad del procedimiento de reintegro, instituto que asimismo aparece regulado en el seno del procedimiento administrativo en el artículo 95.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>37</sup>. La primera consecuencia que se extrae de los citados preceptos es que mientras el artículo 95 LPAC prevé el archivo de las actuaciones como consecuencia de la declaración de caducidad, lo cierto es que del artículo 42.4 LGS se desprende que la caducidad no impide continuar las actuaciones hasta la terminación del procedimiento.

En efecto, la cuestión más destacable ha tenido que ver con el reconocimiento de la caducidad de los expedientes de reintegro y de la consiguiente extinción del procedimiento de reintegro, superándose con ello la doctrina contenida en la STS de 30 de julio de 2013 en la que se declaró que el transcurso del plazo máximo para resolver el procedimiento de reintegro y la consiguiente caducidad del mismo no determina la nulidad de la resolución administrativa que le puso fin, previendo que los únicos efectos del expediente caducado consistía en que su tramitación no interrumpía la prescripción,

---

correspondiente, como un derecho del deudor -y correlativo ejercicio de una potestad reglada por parte de la Administración- resultando trasladable a este ámbito la jurisprudencia dictada al respecto en el ámbito de la deuda tributaria o si, por el contrario, el otorgamiento de dicho aplazamiento y fraccionamiento de la deuda es una facultad potestativa (discrecional) de la Administración ante la ausencia de previsión concreta en la normativa sectorial”, contestando la precitada Sentencia en el sentido de que; “El aplazamiento o fraccionamiento de deudas derivadas de un procedimiento de reintegro de subvención no se configura, en caso de cumplirse los requisitos establecidos por la normativa correspondiente, como un derecho del deudor -y correlativo al ejercicio de una potestad reglada por parte de la Administración-, sin que sea trasladable a esta ámbito al jurisprudencia dictada al respecto en el ámbito de la deuda tributaria. Por el contrario, y ante la ausencia de previsión concreta en la normativa sectorial, el otorgamiento de dicho aplazamiento o fraccionamiento de la deuda es una facultad potestativa de la Administración, si bien en todo caso la respuesta a una solicitud en tal sentido del obligado al pago ha de ser motivada y razonable”.

<sup>36</sup> Dispone el precepto: “El plazo máximo para resolver y notificar la resolución del procedimiento de reintegro será de doce meses desde la fecha del acuerdo de iniciación. Dicho plazo podrá suspenderse y ampliarse de acuerdo con lo previsto en los apartados 5 y 6 del artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. 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”.

<sup>37</sup> Artículo 95.3 LPAC: “La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción. 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”.

pero no afectaba a la validez de la resolución correspondiente<sup>38</sup>. El Tribunal Supremo, en Sentencia de 19 de marzo de 2018 sostiene que lo que el precepto no afirma es que en el procedimiento caducado se pueda dictar una resolución de fondo válida sin haber reiniciado otro nuevo, determinando el Tribunal que no puede acoger una interpretación que conduzca a un resultado ilógico o absurdo y esto es precisamente lo que se produciría si entendiésemos que la Administración puede continuar actuando válidamente en un procedimiento caducado y dictar una resolución de fondo<sup>39</sup>.

Así pues, según la nueva doctrina del Tribunal Supremo en la referida Sentencia de 19 de marzo de 2018, el transcurso del plazo del procedimiento de reintegro sin notificar la resolución produce la caducidad y, por tanto, el archivo de las actuaciones, pero si no ha transcurrido el plazo de prescripción, la Administración puede volver a incoar el procedimiento de reintegro teniendo en cuenta que el tiempo de duración del procedimiento iniciado y caducado se computa a efectos del plazo de prescripción. En cambio, con la interpretación literal del precepto, mantenida en la primera de las sentencias, el transcurso del plazo del procedimiento de reintegro sin notificar la resolución no produce el archivo de las actuaciones y la Administración puede resolver con plenos efectos, si bien siempre que no se haya producido la prescripción y sin que la duración del procedimiento no resuelto en tiempo suponga interrupción del plazo de prescripción.

En conclusión, no habiéndose producido la prescripción del reintegro en el primer caso la caducidad obliga a iniciar de nuevo el procedimiento -que puede iniciarse al día siguiente-, mientras que en el segundo caso la caducidad no obliga a iniciar un nuevo procedimiento, sin que ni en uno u otro caso el tiempo transcurrido en la tramitación del procedimiento caducado interrumpan el plazo de prescripción.

---

<sup>38</sup> La STS de 30 de julio de 2013 (Recurso Casación 213/2012) mantuvo que, a la luz del tenor literal de dicho precepto, “los efectos de la caducidad se restringen a que el plazo de doce meses no computará como interrupción para la prescripción, pero las actuaciones continuarán hasta su terminación, sin que la caducidad afecte a la validez de la resolución que ponga fin al procedimiento de reintegro”.

<sup>39</sup> En este sentido, la STS de 19 de marzo de 2018, (Recurso Casación 2412/2015) ha precisado que; “el precepto así entendido conduce a una interpretación ilógica e intrínsecamente contradictoria”, de manera que de acuerdo con la nueva doctrina jurisprudencial “la correcta interpretación del artículo 42.4 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, 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”, y añade, “De modo que la administración para poder adoptar una decisión de fondo sobre la procedencia del reintegro está obligada a iniciar un nuevo procedimiento, siempre que no haya transcurrido el plazo de prescripción fijado”.

Cabe recordar que en materia tributaria se ha previsto, en relación con los procedimientos de actuaciones inspectoras (artículo 150.6 LGT) una regla similar, pues “el incumplimiento del plazo de duración del procedimiento a que se refiere el apartado 1 de este artículo no determinará la caducidad del procedimiento, que continuará hasta su terminación, pero producirá los siguientes efectos respecto a las obligaciones tributarias pendientes de liquidar; a) No se considerará interrumpida la prescripción como consecuencia de las actuaciones inspectoras desarrolladas durante el plazo señalado en el apartado 1”, de modo que, al igual que en el procedimiento de reintegro de subvenciones, se establece una excepción a la regla general de la caducidad que expresamente declara que el incumplimiento del plazo de duración del procedimiento no determina la caducidad del mismo<sup>40</sup>.

## **7. EL CONTROL FINANCIERO DE LAS SUBVENCIONES**

El control financiero tiene una especial importancia en el ámbito de las subvenciones<sup>41</sup>, lo que justifica que tenga una regulación propia dentro de la LGS, en concreto en sus artículos 44 a 51<sup>42</sup>.

De acuerdo con el artículo 44.1 y 5 LGS, el control financiero se ejercerá sobre los beneficiarios y entidades colaboradoras en todo caso y podrá extenderse a las personas físicas o jurídicas a las que se encuentren asociados los beneficiarios, así como a cualquier otra persona susceptible de presentar un interés en la consecución de los

---

<sup>40</sup> En este caso la STS de 18 de diciembre de 2013 (Recurso Casación 4532/2011) también ha considerado que para que se interrumpa el plazo de prescripción es necesaria “una reanudación formal” del procedimiento, de manera que “la mera continuación de las actuaciones realizadas con posterioridad a la superación del plazo máximo de duración del procedimiento inspector no tiene capacidad interruptiva” y “por reanudación formal de las actuaciones no puede entenderse el seguir con las actuaciones como si nada hubiera pasado, ya que, por el contrario, ha pasado algo muy trascendente, y es que el plazo legal para desarrollar el procedimiento inspector ha finalizado, por lo que se debe proceder a la reanudación <<formal>> de las actuaciones, lo que no puede sino consistir, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150.2 LGT en una notificación al obligado tributario en la que se exponga que, al haber transcurrido el plazo legal para llevar a cabo las actuaciones, se procede a la reanudación de las mismas, y a la vez se informe de los conceptos y periodos a los que afectan esas actuaciones, puesto que el hecho de haber transcurrido el plazo de doce meses conlleva que no se considere interrumpida la prescripción como consecuencia de las actuaciones previamente desarrolladas”.

<sup>41</sup> Sobre la materia, puede consultarse SESMA SÁNCHEZ, B (2010), “El control financiero de las subvenciones públicas”, págs. 230-319. BUENO MANUENDA, C (2005), “El control financiero de las subvenciones”, págs. 133-156.

<sup>42</sup> Asimismo, deben tenerse en cuenta las Disposiciones Adicionales Segunda (posibilita la colaboración de la Intervención General de la Administración del Estado con otras Administraciones Públicas para realizar el control financiero de las subvenciones), Cuarta (posibilita la contratación de auditores privados para colaborar con la Intervención General de la Administración del Estado en la realización del control financiero de subvenciones) y la Decimocuarta (determina la normativa que debe tenerse en cuenta para llevar a cabo el control financiero sobre las subvenciones que concedan las entidades locales).

objetivos en la realización de las actividades que motivaron la concesión de la subvención.

El control financiero de las subvenciones tiene por objeto verificar (artículo 44.2 LGS); a) La adecuada y correcta obtención de la subvención por parte del beneficiario; b) El cumplimiento por parte de los beneficiarios y entidades colaboradoras de sus obligaciones en la gestión y aplicación de la subvención; c) La adecuada y correcta justificación de la subvención por parte de los beneficiarios y entidades colaboradoras; d) La realidad y la regularidad de las operaciones que, de acuerdo con la justificación presentada por los beneficiarios y entidades colaboradoras, han sido financiadas con la subvención; e) La adecuada y correcta financiación de las actividades subvencionadas, en los términos establecidos en el apartado 3 del artículo 19 de esta Ley; f) La existencia de hechos, circunstancias o situaciones no declaradas a la Administración por beneficiarios y entidades colaboradoras y que pudieran afectar a la financiación de las actividades subvencionadas, a la adecuada y correcta alteración, utilización, disfrute o justificación de la subvención, así como a la realidad y regularidad de las operaciones con ellas financiadas.

Como actividades propias del control financiero, el apartado 4 del artículo 44 LGS, prevé; a) El examen de registros contables, cuentas o estados financieros y la documentación que los soporte, de beneficiarios y entidades colaboradoras; b) El examen de operaciones individualizadas y concretas relacionadas o que pudieran afectar a las subvenciones concedidas; c) La comprobación de aspectos parciales y concretos de una serie de actos relacionados o que pudieran afectar a las subvenciones concedidas; d) La comprobación material de las inversiones financiadas; e) Las actuaciones concretas de control que deban realizarse conforme con lo que en cada caso establezca la normativa reguladora de la subvención y, en su caso, la resolución de concesión; f) Cualesquiera otras comprobaciones que resulten necesarias en atención a las características especiales de las actividades subvencionadas. Por su parte, el artículo 45 LGS regula las especificidades del control financiero de las ayudas y subvenciones financiadas total o parcialmente con cargo a fondos comunitarios.

En el ámbito de la Administración General del Estado, la competencia para el ejercicio del control financiero corresponde a la Intervención General de la Administración del Estado, sin perjuicio de las funciones que la Constitución y las

Leyes atribuyan al Tribunal de Cuentas. En relación con las ayudas y subvenciones financiadas total o parcialmente con cargo a fondos de la Unión Europea, la Intervención General será competente para establecer la coordinación de controles entre las distintas instituciones implicadas (artículo 44.3 LGS).

Cuando el informe emitido por la intervención recoja la procedencia de reintegrar todo o parte de la subvención, el órgano gestor deberá acordar el inicio del expediente de reintegro<sup>43</sup>. En caso de discrepancia con dicha incoación por parte del órgano gestor, la Intervención podrá enviar informe de actuación al titular del departamento del que dependa o esté adscrito el órgano gestor, quien podrá manifestar su conformidad, en cuyo caso la Intervención General hará llegar el informe al Consejo de Ministros cuando la disconformidad se refiera a un importe superior a 12 millones de euros, o a la Comisión Delegada del Gobierno para asuntos económicos en el resto de los casos, al efecto de que resuelvan las discrepancias (artículo 51 LGS)<sup>44</sup>.

Los beneficiarios, las entidades colaboradoras y los terceros relacionados con el objeto de la subvención o su justificación están obligados a prestar colaboración y facilitar cuanta documentación sea requerida en el ejercicio de las funciones de control que corresponden dentro del ámbito de la Administración concedente, a la Intervención General de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las corporaciones locales, así como a los órganos que, de acuerdo con la normativa comunitaria, tengan atribuidas funciones de control financiero, precisando el artículo 46.2 LGS que la negativa al cumplimiento de esta obligación se considerará resistencia, excusa, obstrucción o negativa a los efectos previstos en el artículo 37 de la ley, sin perjuicio de las sanciones que, en su caso, pudieran corresponder.

---

<sup>43</sup> Conforme a la SAN de 18 de noviembre de 2012 (Recurso 399/2011) el informe de control financiero no es recurrible por sí mismo, sino al resolver el procedimiento de reintegro, al que pueda dar lugar, así como que no es posible recurrir, de manera independiente, el informe de control financiero en cuanto que haya que cuestionarlo dentro del procedimiento de reintegro o de revisión de oficio que se pueda iniciar como consecuencia del informe mencionado.

<sup>44</sup> Hemos de hacer alusión al Servicio Nacional de Coordinación Antifraude para la protección de los intereses financieros de la Unión Europea, regulado en la Disposición Adicional vigésima quinta de la LGS, introducido por la Ley 40/2015. El Servicio Nacional de Coordinación Antifraude, integrado en la Intervención General de la Administración del Estado, coordinará las acciones encaminadas a proteger los intereses financieros de la Unión Europea contra el fraude en materia de subvenciones y a tal efecto le corresponde, entre otras funciones, identificar las posibles deficiencias de los sistemas nacionales para la gestión de fondos de la Unión Europea y establecer los cauces de coordinación e información sobre irregularidades y sospechas de fraude entre las diferentes instituciones nacionales y la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude. Por su parte, el artículo 308 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal tipifica el delito de fraude de subvenciones.

En el artículo 47 LGS se atribuyen al personal controlador de la Intervención General de la Administración del Estado e Intervenciones de las Comunidades Autónomas y Entes Locales, facultades para llevar a cabo la actividad de control<sup>45</sup>, precisándose que los funcionarios de la Intervención General de la Administración del Estado, en el ejercicio de las funciones de control financiero de subvenciones, serán considerados agentes de la autoridad (artículo 47.1 LGS). Asimismo, se establece que “los juzgados y tribunales deberán facilitar a la Administración, de oficio o a requerimiento de ésta, cuantos datos con trascendencia en la aplicación de subvenciones se desprendan de las actuaciones judiciales de las que conozca, respetando, en su caso, el secreto de las obligaciones sumariales” (artículo 47.3 LGS). El mismo precepto prevé que la cesión de datos de carácter personal que se deba efectuar a la Intervención General de la Administración del Estado para el ejercicio de sus funciones de control financiero, no requerirá el consentimiento del afectado (artículo 47.5 LGS).

El artículo 48 LGS regula como deberes del personal controlador, el deber de confidencialidad y secreto, especificando que los datos e informes obtenidos servirán de fundamento para la exigencia de reintegro y, en su caso, para poner en conocimiento de los órganos competentes los hechos que puedan ser constitutivos de infracción administrativa, responsabilidad contable o penal.

En cuanto al procedimiento de control financiero, el artículo 49 LGS dispone estas reglas:

- a) Se adecuará al plan anual de auditorías y sus modificaciones que apruebe anualmente la Intervención General de la Administración del Estado (artículo 49.1 LGS).
- b) La iniciación de las actuaciones de control financiero sobre beneficiarios y, en su caso, entidades colaboradoras mediante su notificación a éstos y asimismo, serán comunicadas a los órganos gestores de las subvenciones (artículo 49.2 LGS)<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> En concreto, las relativas al libre acceso a la documentación objeto de comprobación, libre acceso a los locales de negocio y demás establecimientos o lugares en que se desarrolle la actividad subvencionada, obtención de copia o la retención de las facturas, documentos equivalentes o sustitutivos, libre acceso a la información de las cuentas bancarias en las entidades financieras donde se pueda haber efectuado el cobro de las subvenciones, entre otras.

<sup>46</sup> La STS de 30 de noviembre de 2011 (Recurso Casación 3632/2009) dispuso que el control financiero tiene que realizarse por la Intervención y no puede considerarse como tal si el inicio del procedimiento no se notifica al afectado beneficiario.

c) Cuando en el desarrollo del control financiero se determine la existencia de circunstancias que pudieran dar origen a la devolución de las cantidades percibidas por causas distintas a las previstas en el artículo 37, se pondrán los hechos en conocimiento del órgano concedente de la subvención, que deberá informar sobre las medidas adoptadas, pudiendo acordarse la suspensión del procedimiento de control financiero (artículo 49.3 LGS) y, en tal caso, la suspensión finalizará cuando por el órgano concedente sean adoptadas las medidas que, a su juicio, resulten oportunas, comunicándolas al órgano de control, o cuando transcurran tres meses desde el acuerdo de suspensión sin haberse comunicado la adopción de medidas por parte del órgano gestor (artículo 49.4 LGS).

d) En el curso del procedimiento de control financiero la Intervención General de la Administración del Estado puede acordar medidas cautelares al objeto de impedir la desaparición, destrucción o alteración de las facturas, documentos equivalentes o sustitutivos y de cualquier otro documento (artículo 49.5 LGS).

e) Si las medidas adoptadas por el órgano gestor pudieran afectar a la validez del acto de concesión, se dictará resolución por la Intervención General de la Administración del Estado declarando la improcedencia de continuar las actuaciones de control, si bien, en el supuesto de que el órgano gestor concluya las actuaciones declarando la validez total o parcial del acto de concesión, podrán volverse a iniciar las actuaciones de control financiero (artículo 49.6 LGS).

f) El procedimiento de control financiero debe concluir en el plazo máximo de 12 meses a contra desde la fecha de notificación al beneficiario del inicio de las mismas, pudiéndose ampliar el plazo en los supuestos previstos en el artículo 49.7 LGS<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Sobre este extremo, dispone la STS de 2 de noviembre de 2016 (Recurso Casación 1279/2014; “Ciertamente la regla general es que los actos que pongan fin a cualquier procedimiento administrativo han de ser notificados (así lo dispone el artículo 42 de la Ley 30/1992, reguladora del procedimiento administrativo general) así como que el *dies ad quem* para el cómputo de los plazos previstos para completar un procedimiento administrativo es la fecha de notificación al interesado de la resolución que le ponga fin, no la de la adopción de dicha resolución (*ibidem*), ello no obsta, sin embargo, para que pueda haber procedimientos que estén sometidos a una regulación especial, como lo es el de control financiero de las subvenciones que se discute en el presente litigio, regulado en los artículos 49 de siguientes de la Ley General de Subvenciones (Ley 38/2003, de 17 de noviembre) Y, en este caso, dado que el artículo 51 LGS regula los efectos de los informes de control financiero que constituyen el objeto de las actuaciones de control, y el plazo de doce meses otorgado por la Ley para las actuaciones de control financiero tiene como *dies ad quem* no el de su notificación, que sólo se produciría en caso de apertura de un expediente de reintegro, sino el de su finalización”, concluyendo la Sentencia que; “en el caso de autos no hubo caducidad de las actuaciones de control financiero y, por ende, tampoco prescripción para la iniciación del expediente de reintegro”, habiendo mantenido el Tribunal Supremo que

g) Las actuaciones se documentarán en diligencias y en informes que se notificarán a los beneficiarios o entidades colaboradoras que hayan sido objeto de control y, asimismo, se remitirán al órgano gestor que concederá la subvención señalando, en su caso, la necesidad de iniciar expedientes de reintegro y sancionador (artículo 50.1 y 2 LGS).

En virtud de lo expuesto, y como consecuencia del control financiero de la Intervención General de la Administración del Estado, la subvención pagada y liquidada, tras la verificación por el órgano gestor del cumplimiento de las condiciones impuestas al beneficiario, puede quedar sujeta a un procedimiento de reintegro en tanto no haya transcurrido el plazo de prescripción de cuatro años que, como regla general, se contará desde que haya vencido el plazo para que el beneficiario presente la justificación (artículo 39.2.a LGS).

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha precisado que el incumplimiento de las condiciones a las que se condiciona el otorgamiento de toda subvención determina la procedencia de la devolución de lo percibido, sin que ello comporte la revisión de un acto administrativo declarativo de derechos que haya de seguir el procedimiento establecido para dicha revisión en la LRJPAC<sup>48</sup>.

Finalmente, ha de señalarse que en cuanto a la cuestión relativa a si la Administración, atendiendo al resultado del control financiero puede iniciar un procedimiento de reintegro, total o parcial, de la subvención cuando el órgano gestor ya ha aprobado la liquidación de la subvención al haber resuelto favorablemente la justificación de la misma, hay sentencias que entienden que ello no es posible al ser una consecuencia expresamente prevista en la Ley sin que sea necesario la revisión de oficio -como es el caso de la STS de 15 de abril de 2009, (Recurso Casación 5369/2006)-, mientras que otras consideran que el procedimiento de reintegro exige antes la revisión de oficio del acto de liquidación de la subvención, como es el caso de la Sentencia del TSJ de Castilla y León, Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid, de 23 de

---

la interrupción del plazo de prescripción solamente la produce el inicio del procedimiento de control financiero no otros controles llevados a cabo por la intervención (STS de 22 de marzo de 2018, Recurso Casación 345/2016).

<sup>48</sup> La STS de 1 de marzo de 2016 (Recurso Casación 7/2013), establece en su F.J.4º; “Es cierto que la Administración puede revisar en un procedimiento de reintegro la adecuada obtención de la subvención por el beneficiario, y en el supuesto en el que llegue a la conclusión de que el importe subvencionado es superior al que debería haber percibido puede solicitar su reintegro sin que ello suponga la revisión de un acto declarativo de derechos, pues el carácter modal de la subvención exige el cumplimiento de las condiciones que permitieron su concesión, de modo que si estas se incumplen es posible solicitar su reintegro”.

mayo de 2019, (Recurso 52/2018) que recoge la posición de la Sala seguida en otras sentencias, y del TSJ de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 4 de octubre de 2017 (Recurso 485/2016), sentencia ésta última que fue recurrida en casación habiéndose dictado Auto de admisión en el que se plantean las siguientes cuestiones de interés casacional; “Segundo. Precisar que la cuestión en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es si la verificación y comprobación desplegada por la Administración Pública de una subvención concedida que culmina con la liquidación del importe y abono de la ayuda enerva la incoación del procedimiento de revisión de oficio, por tratarse, la meritada liquidación, de un acto administrativo que ha devenido definitivo y firme”.

El Tribunal Supremo, mediante Auto de 8 de julio de 2019, admite un recurso de casación (Recurso nº 1598/2019) en el que se plantea la siguiente cuestión; “Segundo. Precisar (al igual que hicimos en los recursos de casación nº 1811/18 y 6410/18, y sus respectivos autos de admisión ya citados) que la cuestión en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es “si la verificación y comprobación desplegadas por la Administración Pública de una subvención concedida que culmina con la liquidación del importe y abono de la ayuda, impide posteriores comprobaciones, y si necesita, o no, del inicio del procedimiento de control financiero sometido según el régimen jurídico previsto en los artículos 49 a 51 de la Ley General de Subvenciones, para que puedan tener lugar nuevas actuaciones de comprobación de la subvención ya liquidada y derivar en un expediente de reintegro”., cuestión que obtiene respuesta en la STS de 25 de mayo de 2020, al disponer; “La verificación y comprobación desplegada por la Administración Pública de una subvención concedida que culmina con la liquidación del importe y abono de la ayuda, no impide posteriores comprobaciones, y no necesita del inicio del procedimiento de control financiero sometido al régimen jurídico previsto en los arts. 49 a 51 LGS, para que puedan tener lugar nuevas actuaciones de comprobación de la subvención ya liquidada y derivar en un expediente de reintegro, actuaciones de comprobación que pueden realizarse por el órgano concedente de la ayuda al amparo del art. 32 LGS”.

## 8. CONCLUSIONES

1ª. A través del procedimiento de reintegro para la recuperación de la subvención pagada no puede hacerse valer la invalidez del acto de otorgamiento de la subvención, pues en tal supuesto será preciso incoar el procedimiento de revisión de oficio.

2ª. Los límites que a la revisión de actos nulos impone el artículo 110 LPAC, se refieren únicamente a la declaración de nulidad propiamente dicha y no autorizan a conservar efectos de actos cuya nulidad ha sido correctamente declarada.

3ª. Acordada la nulidad del acto de otorgamiento, la devolución de la subvención percibida no requiere de la incoación de ningún procedimiento, en tanto se trata de la ejecución de un acto administrativo a cuyo efecto la Administración dispone de los medios de ejecución forzosa que prevé la LPAC.

4ª. Cumplida por el beneficiario la obligación de justificar el cumplimiento de las condiciones impuestas, contempladas en el artículo 34.3 LGS, debe procederse al pago, sin que la petición de que se proceda al mismo suponga la iniciación de un procedimiento autónomo.

5ª No existe establecido ni regulado ningún plazo para que la Administración decida sobre la justificación presentada, presentación que no inicia un procedimiento administrativo por lo que la falta de respuesta en un plazo razonable no produce silencio y ello sin perjuicio de que pueda instarse, mediante la interposición del correspondiente recurso, la inactividad material de la Administración.

6ª. El aplazamiento o fraccionamiento de deudas derivadas de un procedimiento de reintegro de subvención no se configura, en caso de cumplirse los requisitos establecidos por la normativa correspondiente, como un derecho del deudor. El otorgamiento de dicho aplazamiento o fraccionamiento de la deuda es una facultad potestativa de la Administración, si bien en todo caso la respuesta a una solicitud en tal sentido del obligado al pago ha de ser motivada y razonable.

7ª. La declaración de caducidad de un procedimiento ha de tener como lógica consecuencia la invalidez de la resolución de fondo dictada en el mismo, de modo que la Administración para poder adoptar una decisión de fondo sobre la procedencia del

reintegro está obligada a iniciar un nuevo procedimiento, siempre que no haya transcurrido el plazo de prescripción fijado.

8ª. El control financiero tiene que realizarse por la Intervención General de la Administración del Estado, y no puede considerarse como tal si el inicio del procedimiento no se notifica al afectado beneficiario. La interrupción del plazo de prescripción solamente la produce el inicio del procedimiento de control financiero, no otros controles llevados a cabo por la Intervención. El inicio del plazo de prescripción respecto a subvenciones que forman parte de programas plurianuales, no se produce cuando termina el programa plurianual, sino cuando termina la anualidad a la que afecta la concreta subvención concedida.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BENEYTO COLLADO, P.J. (2009). “Comentario a la Ley General de Subvenciones y a su reglamento”, Tirant lo Blanch.

BUENO MANUENDA, C. (2005). “El control financiero de subvenciones”, págs. 133-156.

CUADRADO ZULOAGA, D. (2009). “Reintegro de subvenciones”, *Actualidad Administrativa*, nº 2, pág. 3.

CHAVES GARCÍA, J.R. (2019). “El reintegro de subvenciones por incumplimiento; tensiones y soluciones”, *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 1, págs. 210-220.

GARCÍA LUENGO, J. (2010). “El reintegro de subvenciones”, Cívitas.

HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H.M. (2014). “Reintegro de subvenciones”, *Actualidad Administrativa*, nº 1, pág. 4.

LÓPEZ RAMÓN, F. (2005). “Comentarios a la Ley General de Subvenciones”, Tirant lo Blanch.

MANTECA VALDELANDE, V. (2010). “Pago y justificación de subvenciones”, *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, págs. 40-54.

MORA DE LA VIÑA, M.J. (2019). “Justificación y comprobación de subvenciones”,  
Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 1, págs. 95-110.

SESMA SÁNCHEZ, B. (2010). “El control financiero de las subvenciones públicas”,  
págs. 230-319.