

# EL REINTEGRO DE LAS SUBVENCIONES PÚBLICAS

LUIS ALFONSO MARTÍNEZ GINER

*Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario  
Universidad de Alicante*

---

**Sumario:** I. INTRODUCCIÓN. II. LAS CAUSAS DEL REINTEGRO. 1. Cuestiones generales. 2. Reintegro por invalidez del acto de concesión. A) La nulidad de la subvención; B) La anulabilidad de la subvención. 3. Reintegro por incumplimiento. A) Consideraciones generales; B) Las causas de reintegro en particular: a) Obtención indebida de la subvención. b) Incumplimiento total o parcial del objetivo, de la actividad, proyecto o no adopción del comportamiento requerido por la subvención. c) Incumplimiento de la obligación de justificación. d) Incumplimiento de la obligación de difusión. e) imposibilidad de verificar el empleo de fondos recibidos, el cumplimiento del objetivo, la realidad y regularidad de actividades subvencionadas o la concurrencia de subvenciones: i. Resistencia, excusa, obstrucción o negativa a actuaciones de comprobación y control financiero. ii. Incumplimiento de obligaciones formales. iii. Incumplimiento de obligaciones impuestas por la Administración. f) Incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Administración y de los compromisos asumidos por el beneficiario con motivo de la concesión de la subvención. g) Declaración de incompatibilidad con el Tratado de la Unión Europea de las ayudas de Estado de las que se derive una necesidad de reintegro. h) Cláusula de cierre. III. LA CUANTÍA DEL REINTEGRO. 1. El reintegro parcial. 2. Los intereses de demora. A) Supuestos aplicables; B) Devengo de los intereses de demora; C) Cuantía de los intereses de demora. IV. LA PRESCRIPCIÓN DEL REINTEGRO DE LAS SUBVENCIONES. 1. Supuestos de prescripción. 2. Plazo de prescripción y cómputo. 3. Causas de interrupción del plazo de prescripción.

## I. INTRODUCCIÓN

La importancia objetiva que, en términos de profusión normativa o regulación ha supuesto en la nueva Ley General de Subvenciones

el régimen del reintegro es algo incuestionable<sup>2</sup>. En efecto, antes de la Ley 38/2003, general de subvenciones, este instituto se regulaba de forma lacónica mediante menciones específicas en dos apartados del artículo 81 LGP. En particular eran los apartados 9 y 10 de ese precepto donde se recogía todo el régimen aplicable al reintegro de subvenciones. Frente a ello hemos pasado en la actualidad a la sistematización de toda la regulación en un Título concreto (el Título II) de la Ley General de Subvenciones compuesto por 8 artículos, además de los 10 artículos que el Reglamento de la citada Ley dedica al reintegro de subvenciones públicas.

En segundo lugar, debe destacarse que el riguroso régimen de control, garantías y cautelas que subyace en la regulación del gasto subvencional<sup>3</sup>, late y aparece expresamente en el régimen del reintegro de subvenciones. En definitiva, el control sobre el beneficiario del gasto no se queda ahí, sino que lo trasciende y motiva igualmente un control sobre el deudor de la Hacienda Pública por las cantidades percibidas indebidamente. En último término se podría entender que ello es trasunto del control que informa toda la actividad financiera, ya sea como gasto o como ingreso, plasmándose de manera evidente en el instituto de la subvención que actúa al tiempo como gasto y como ingreso público.

Finalmente, como última cuestión general debe señalarse la importancia que adquiere el régimen de control de las subvenciones y su vinculación con el régimen del reintegro<sup>4</sup>. En este punto, ese régimen de control financiero tiene aspectos muy similares, si no idénti-

---

<sup>2</sup> Así se manifiesta TENA PIAZUELO, V.: "El reintegro de subvenciones", en *Comentarios a la Ley General de Subvenciones. Ley 38/2003, de 17 de noviembre*, López Ramón, F. (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pág. 105.

<sup>3</sup> La jurisprudencia mantiene que la ausencia de reparos por parte de la Administración gestora de la subvención no excluye en sí misma o por sí sola el posterior control financiero de la Intervención General de la Administración del Estado, ni el reintegro de lo percibido o de parte de ello si así procediera (STS de 16 de junio de 2003, *(Tol 293986)*; STS de 15 de abril de 2009, *(Tol 1498986)*.

<sup>4</sup> Nótese, no obstante, que expresamente el Reglamento de la LGS excluye de su ámbito el título relativo al control de las subvenciones, al entender que en puridad tal cuestión debía ser abordada por la norma reguladora del control interno por la Intervención General de la Administración del Estado.

cos, a los establecidos en el procedimiento inspector en el marco de la investigación de los tributos<sup>5</sup>. Al margen de la cuestión sobre qué norma ha influido sobre cuál, lo que es evidente es que el legislador ha querido en cierta medida homogeneizar el sistema de control.

En último término, el fundamento mediato del reintegro de subvenciones 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<sup>6</sup>. Nuestro análisis se centrará en los aspectos materiales del reintegro, examinando las causas del mismo y diversas cuestiones que se nos presentan como discutibles y que merecen una reflexión algo más pausada. Sobre cualesquiera otras cuestiones relacionadas con el reintegro, nos remitimos a un trabajo monográfico y exhaustivo sobre el mismo<sup>7</sup>.

## II. LAS CAUSAS DEL REINTEGRO

### 1. Cuestiones generales

Cuando nos referimos a las causas del reintegro, ha de realizarse una distinción que se nos antoja imprescindible, al objeto de entender en su más amplia dimensión el régimen jurídico del reintegro. Así, se puede hablar de causas de reintegro en sentido amplio y en sentido estricto. 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. En un sentido mucho más estricto, causas de reintegro serían únicamente las reguladas en el artículo 37 LGS.

---

<sup>5</sup> Capítulo IV del Título III de la LGT.

<sup>6</sup> TENA PIAZUELO, V.: "El reintegro de subvenciones", en *Comentarios a la Ley General de Subvenciones. Ley 38/2003, de 17 de noviembre*, López Ramón, F. (coord.), ob. cit. pág. 111. 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).

<sup>7</sup> MARTÍNEZ GINER, L.A.: *El reintegro de subvenciones públicas*, Iustel, Madrid, 2006.

Esa filosofía es la que late en la argumentación y explicación de PASCUAL GARCÍA, quien entiende que el reintegro de subvenciones obedece a muchos factores que lo provocan o condicionan, superando así la dual referencia —plasmada en los artículos 36 y 37 LGS— sobre el reintegro por invalidez y por revocación a causa del incumplimiento<sup>8</sup>.

En el amplio sentido anteriormente referido, el reintegro de las subvenciones puede obedecer a varios factores: la invalidez del acto de concesión de la subvención, la existencia de causas de reintegro *ad hoc* basadas en el incumplimiento de las obligaciones o finalidades anejas a la subvención, la existencia de errores materiales, la propia iniciativa del perceptor o la existencia de infracciones contables cometidas por los gestores públicos. Todas estas causas —en su sentido más extenso— serán objeto de valoración y examen, si bien puede entenderse que nos centraremos en las que expresamente aparecen reguladas en la Ley general de Subvenciones: la invalidez del acto administrativo de concesión de la subvención (artículo 36 LGS) y la existencia de causas específicas de reintegro (artículo 37 LGS).

Es ésta la distinción clásica que ha operado en sede de reintegro de subvenciones. En definitiva, se parte de la distinción entre la invalidez de la subvención frente a la revocación de la subvención por incumplimiento<sup>9</sup>. El fundamento de esa distinción se ha querido ver en la existencia de un otorgamiento legal o ilegal de la subvención por parte del órgano concedente<sup>10</sup>. La anulación tiene su presupuesto en la invalidez de la resolución de concesión por motivo de su ilegalidad, mientras que la revocación de la subvención presupone

---

<sup>8</sup> PASCUAL GARCÍA, J.: *Régimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control*, BOE, Madrid, 1999, págs. 307 y ss. En efecto, este autor explica el reintegro de subvenciones trascendiendo la regulación clásica contenida en los artículos 36 y 37 LGS.

<sup>9</sup> DEL BARCO/PANIZO GARCÍA/ SILVA URIEN/ ARELLANO PARDO: *Comentarios prácticos a la nueva Ley General de Subvenciones*, Lex Nova, Valladolid, 2004, pág. 300, prefieren referirse a la revisión de actos administrativos frente al reintegro en sentido estricto; por su parte, PASCUAL GARCÍA, J.: *Régimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control*, ob. cit. págs. 307, se refiere a la invalidez frente a la ineficacia de la subvención con independencia de su validez inicial.

<sup>10</sup> TENA PIAZUELO, V.: "El reintegro de subvenciones", en *Comentarios a la Ley General de Subvenciones. Ley 38/2003, de 17 de noviembre*, López Ramón, F. (coord.), ob. cit. pág. 110.

que el acto de concesión es válido y conforme a derecho, pero sin embargo la ayuda se deja sin efecto porque el beneficiario incumple las obligaciones y compromisos previamente contraídos<sup>11</sup> En el fondo y en nuestra opinión, la distinción que se plasma en los artículos 36 y 37 LGS parte de la invalidez que existe en el proceso de formación de la voluntad por parte de la Administración otorgante de la subvención, frente a la existencia de causas de reintegro que operan por incumplimiento por parte de beneficiarios o entidades colaboradoras de los requisitos, obligaciones u objetivos de la subvención válidamente otorgada<sup>12</sup>. En último término, el reintegro puede obedecer a infracciones ya existentes *ab initio* desde que se dictó el acto de concesión de la subvención o por el contrario a causas sobrevenidas con posterioridad a la misma<sup>13</sup>.

La distinción fundamental que recogen los artículos 36 y 37 LGS es fruto de la importante labor desempeñada tanto por el Consejo de Estado<sup>14</sup> como por la Jurisprudencia<sup>15</sup>, que se han afanado en separar ambas circunstancias sobre la base de la distinción entre invalidez e ineficacia. En concreto, 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 devolución<sup>16</sup>. No obstante, ha de recordarse la posibilidad de que se haya de producir el reintegro de subvenciones por otros motivos, no recogidos expresamente en la Ley General de Subvenciones, pero que producen el mismo efecto devolutivo, como,

---

<sup>11</sup> CUADRADO ZULOAGA, D.: "Anulación y revocación de subvenciones", *Actualidad Administrativa*, n° 31, 2001, pág. 1094.

<sup>12</sup> Exceptúese el supuesto de reintegro de la letra a) del artículo 37.1 LGS, tal y como veremos posteriormente.

<sup>13</sup> PASCUAL GARCÍA, J.: *Régimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control*, ob. cit. págs. 308.

<sup>14</sup> Dictamen 55280, del Consejo de Estado de 18 de octubre de 1990.

<sup>15</sup> Verbigracia, SAN de 23 de junio de 2004, fundamento de derecho segundo (*Tol 496849*); STS de 20 de mayo de 2003, fundamento de derecho tercero (*Tol 276195*).

<sup>16</sup> Entre otras, STS de 2 de junio de 2003, sala 3ª, sección 4ª, fundamento de derecho cuarto (*Tol 276203*); STS de 4 de noviembre de 2005, sala 3ª, sección 3ª, fundamento de derecho quinto (*Tol 739158*).

verbigracia, el reintegro por iniciativa del preceptor, tal y como expresamente recoge el artículo 90 del Reglamento de la LGS.

Como ha señalado REBOLLO PUIG, en el caso de los supuestos de invalidez del artículo 36 LGS la obligación de devolución es una de sus consecuencias, mientras que en los supuestos de reintegros específicos del artículo 37 LGS aquélla “es su consecuencia por antonomasia, por no decir que consiste pura y simplemente en eso mismo<sup>17</sup>” Critica este autor la inclusión de ambas regulaciones —supuestos que afectan a la validez de la propia subvención y causas específicas de reintegro— bajo el mismo Título II de la Ley sobre la base de las siguientes argumentaciones. Entiende este autor que ambos supuestos tienen poco que ver puesto que las causas de reintegro del artículo 37 LGS parten de la previa validez de la subvención, al contrario que los supuestos del artículo 36 LGS. Del mismo modo se afirma la existencia de otras figuras que originan la devolución o reintegro de la subvención y que por el contrario no han sido reguladas en la ley, lo cual permite cuestionar si la auténtica razón para incluir ambos supuestos ha sido la existencia de una obligación de devolución<sup>18</sup>.

## **2. Reintegro por invalidez del acto de concesión**

El artículo 36 LGS se refiere a la invalidez de la resolución de concesión de la subvención como causa generadora de la devolución —o mejor reintegro— de las cantidades obtenidas por tal concepto. Esa invalidez puede venir declarada como verdadera causa de nulidad<sup>19</sup> o de anulabilidad<sup>20</sup>.

Debe recordarse que el Anteproyecto de LGS se refería en este punto únicamente a la “nulidad de la resolución de la concesión”,

---

<sup>17</sup> REBOLLO, PUIG, M.: “El reintegro de subvenciones”, en *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, Director Germán Fernández Farreres, Civitas, Madrid, 2005, pág. 407.

<sup>18</sup> REBOLLO, PUIG, M.: “El reintegro de subvenciones”, en *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, Director Germán Fernández Farreres, Civitas, Madrid, 2005, pág. 410. Se refiere en este punto a la rectificación de errores del artículo 77 LGS que puede dar origen a la devolución de la subvención, o la modificación de la subvención tal y como autoriza los artículos 17. 1) y 19.4 LGS [STS de 2 de junio de 2003, (Tb1 276203)].

<sup>19</sup> Cfr. artículo 36.1 LGS.

<sup>20</sup> Cfr. artículo 36.2 LGS.

siendo tal extremo objeto de modificación tras las indicaciones del Consejo de Estado en el sentido de referirse con mayor precisión jurídica a la “invalidez” dado que el precepto recogía supuestos de nulidad y de anulabilidad<sup>21</sup>.

Sin necesidad de abordar el régimen jurídico de la nulidad y anulabilidad de los actos administrativos, sí queremos señalar que tales circunstancias han de ser declaradas expresamente dada la vigencia del principio de presunción de validez aplicable a los actos administrativos —*favor acti*. Tal declaración de nulidad o en su caso de lesividad 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 (nulidad) o desde su anulación (anulabilidad). Esa privación de efectos supone, dado que se trata de disposición de fondos públicos— la obligación de devolver las cantidades percibidas<sup>22</sup>. En este sentido debe señalarse que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha consagrado en alguna sentencia, en el caso de reunir los requisitos legales para ello, la responsabilidad patrimonial de la Administración que haya sido responsable del otorgamiento de una subvención sin ajustarse al ordenamiento jurídico, convenientemente anulada y que implica la devolución de la misma por parte del beneficiario, con el consiguiente trastorno o daño que ello pudiera acarrearle<sup>23</sup>.

En cierto modo, la regulación de la invalidez de la subvención supone una remisión al régimen general de nulidad y anulabilidad de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común (LRPAP-PAC). De hecho el propio artículo 36 LGS refiere la normativa de referencia.

### A) *La nulidad de la subvención*

Señala el artículo 36 LGS: “*Son causas de nulidad de la resolución de concesión: a) las indicadas en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992,*

---

<sup>21</sup> Consejo de Estado, dictamen al Anteproyecto de Ley General de subvenciones, número 1756/2003, de 26 de junio, dictamen sobre el artículo 36.

<sup>22</sup> Artículo 36.4 LGS.

<sup>23</sup> Vid. STS de 4 de febrero de 2005, sala 3ª, sección 6ª, fundamento jurídico cuarto (Tol 582742).

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 sujetas a esta ley”

Una primera aproximación al precepto permite valorar que la regulación del artículo 36 LGS es en buena medida superflua y con un mero valor recordatorio o si se quiere, aclaratorio, de las reglas generales de la nulidad de los actos administrativos y que en el fondo implica poca novedad o especialidad<sup>24</sup>.

Podemos vincular las causas de nulidad recogidas en el artículo 62 LRJAP-PAC con el ámbito de las subvenciones al objeto de determinar en qué casos se produce la nulidad de la subvención y la correlativa obligación de reintegro.

En primer lugar, menciona el artículo 62.1 a) LRJAP-PAC a “los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional”. Igualmente, el otorgamiento de la subvención por parte de un órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio supondría igualmente la nulidad de la misma de acuerdo con la letra b) del artículo 62.1 LRJAP-PAC. Es decir, que el incumplimiento del artículo 9.4 a) LGS, que considera requisito imprescindible para el otorgamiento de una subvención la competencia del órgano administrativo concedente, posibilitará la declaración de nulidad del acto de concesión. Se entiende que si lo que se vulnera es, simplemente, la competencia orgánica lo que se produce es un supuesto de anulabilidad<sup>25</sup>, pudiendo ser convalidado tal defecto por el órgano orgánicamente competente de acuerdo con el artículo 67 LRJAP-PAC<sup>26</sup>.

La concesión de una subvención con la finalidad de realizar actividades o proyectos inalcanzables o simplemente irrealizables que no respondan al interés público o general supone en último término la existencia de un acto administrativo con contenido imposible que

---

<sup>24</sup> REBOLLO, PUIG, M.: “El reintegro de subvenciones”, en *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, ob. cit. pág. 412.

<sup>25</sup> STS de 9 de junio de 2009 (*Tol 1560165*), si la incompetencia no es manifiesta no procede declarar la nulidad de pleno derecho.

<sup>26</sup> PASCUAL GARCÍA, J.: *Régimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control*, ob. cit. pág. 309.



a la luz del apartado c) del artículo 62.1 posibilitará la declaración de nulidad de tal acto. Controvertida es, sin embargo la inclusión en tal supuesto de la inexistencia de crédito presupuestario suficiente para hacer frente a la subvención. ¿Supone tal inexistencia o carencia de crédito presupuestario la nulidad de la subvención por tratarse de un acto con contenido imposible? Hay quien entiende que tal proceder implica un acto de imposible cumplimiento por carecer del obligado respaldo presupuestario que habría de hacerla viable<sup>27</sup>. En nuestra opinión, y al margen de la consideración que sobre el título jurídico que es fuente de la obligación subvencional merece realizarse, lo cierto es que no se puede entender que estemos en presencia de un acto de contenido imposible. Y ello porque existen mecanismos jurídicos aptos para salvar —en el caso de que exista una obligación válidamente nacida— la inexistencia de crédito presupuestario. Nos referimos, evidentemente, a las modificaciones presupuestarias que en forma de suplemento de crédito o crédito extraordinario posibilitan el cumplimiento de la obligación pública por parte de la Administración concedente.

Por otro lado las subvenciones cuya concesión u obtención sean constitutivas de infracción penal son nulas de pleno derecho<sup>28</sup>. Los actos de concesión de subvenciones en los que se prescindan total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido son objeto de nulidad de acuerdo con el artículo 62.1 e) LRJAP-PAC. Destáquese que la nulidad implica el ignorar *total y absolutamente* las normas procedimentales reguladoras; en otro caso, cualquier otra infracción será considerada como causa de anulabilidad. En este sentido el artículo 9.4 LGS incluye como uno de los requisitos necesarios para el otorgamiento de la subvención “la tramitación del procedimiento de concesión de acuerdo con las normas que resulten de aplicación<sup>29</sup>”. Los trámites esenciales del procedimiento de concesión, cuya total y absoluta inobservancia conlleva la nulidad del acto subvencional se regulan en Título I de la norma, en concreto en sus artículos 22 a 28 LGS. Como es conocido, la jurisprudencia ha entendido que cumple las exigencias legales para considerar un supuesto como causa de

---

<sup>27</sup> TENA PIAZUELO, V.: “El reintegro de subvenciones”, en *Comentarios a la Ley General de Subvenciones. Ley 38/2003, de 17 de noviembre*, López Ramón, F. (coord.), ob. cit. pág. 114.

<sup>28</sup> Artículo 62.1 d) LRJAP-PAC.

<sup>29</sup> Artículo 9.4 c) LGS.

nulidad de pleno derecho, el hecho de omitir el trámite de audiencia en aquellos casos en los que resulte preceptivo<sup>30</sup>. En definitiva, ha de tratarse de una omisión grave del procedimiento establecido, que pueda suponer que la formación de la voluntad por parte de la Administración no cumple con las garantías necesarias.

La concesión de una subvención cuando, de forma contraria al ordenamiento jurídico, se carezca de los requisitos esenciales para la obtención de la misma constituye igualmente una causa de nulidad *ex* artículo 62.1 f) LRJAP-PAC. Finalmente, cualquier otra circunstancia establecida expresamente en una disposición de rango legal también podrá conllevar la nulidad de la subvención. En este sentido, ha de mencionarse la nulidad recogida en el artículo 36.1 b) LGS que responde, en el fondo, a la referencia del artículo 62.1 g) LGS. Es causa de nulidad, “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”. La referencia que la Ley General de Subvenciones realiza al artículo 60 LGP, debe entenderse realizada en la actualidad al nuevo artículo 46 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, que recoge el mismo tenor.

En este punto, permítasenos realizar una breve reflexión sobre esta causa de nulidad<sup>31</sup>. Bajo nuestro parecer la carencia o insuficiencia de crédito presupuestario no afecta a la validez sino a la exigibilidad de las obligaciones públicas, y en particular de la obligación subvencional. Y ello porque, como es sabido, la validez de las obligaciones públicas depende de la existencia de una fuente apta

---

<sup>30</sup> STS de 3 de mayo de 2007: “La falta de audiencia durante la tramitación del expediente de reintegro le ha originado una total indefensión, que no ha podido ser subsanada durante el procedimiento económico administrativo o en vía jurisdiccional, ya que en ellas la recurrente ha puesto de manifiesto la falta del oportuno expediente, que le hubiese permitido una articulación de su defensa” (*Tol 1076100*). No obstante si esa falta de audiencia no produce indefensión, no podría alegarse como causa de nulidad, (STS de 10 de marzo de 2009, (*Tol 1466656*).

<sup>31</sup> Nuestra postura se ha plasmado en MARTÍNEZ GINER, L.A.: *La Hacienda Pública deudora: un estudio de Derecho Financiero con especial referencia al cumplimiento de las obligaciones públicas*, Ministerio de Hacienda-Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2002, págs. 108 y ss.

que permita el nacimiento de las tales obligaciones. En este sentido el artículo 20 LGP se refiere a las fuentes de las obligaciones, no mencionando entre las mismas al crédito presupuestario. Por el contrario, el artículo 21 LGP incluye en el elenco de supuestos de exigibilidad de las obligaciones, o mejor dicho en el ámbito de las circunstancias que permiten el cumplimiento de obligaciones válidamente constituidas, la ejecución de los presupuestos de conformidad con la propia Ley General Presupuestaria. Es decir, que el crédito presupuestario se requiere para el cumplimiento de las obligaciones que encuentran su fuente en otros elementos. No obstante, ello no quiere decir que para evitar los problemas que surgirían del nacimiento válido de obligaciones para las que no existiera crédito presupuestario que permitiera el cumplimiento de tales obligaciones, no se puedan adelantar las barreras de protección, de tal manera que el propio título jurídico fuente y creador de la obligación puede incluir como un requisito necesario para la existencia de la fuente de la obligación la presencia del crédito presupuestario. Así, si no existiera crédito presupuestario no habría título jurídico apto para dar nacimiento a la obligación, es decir, no habría fuente de la obligación y por lo tanto ésta no sería nula sino inexistente. Así se ha recogido en la norma reguladora del título jurídico que puede hacer nacer una obligación subvencional: en la Ley General de Subvenciones. El artículo 9.4 LGS recoge en su letra b) la necesaria concurrencia de la existencia de crédito adecuado y suficiente para atender las obligaciones de contenido económico que se deriven de la concesión de la subvención, como un requisito ineludible para el otorgamiento de las subvenciones<sup>32</sup>. En este sentido el citado artículo 36 LGS se refiere a esta circunstancia como causa de nulidad de la resolución de concesión. En definitiva, si no existe el crédito presupuestario la subvención será nula —porque la norma reguladora de este título jurídico—fuente de la obligación así lo ha determinado—, pero la obligación no habrá llegado a nacer; será inexistente. Así, la nulidad a que se refiere el artículo 46 LGP, antiguo artículo 60 LGP, se refiere a los actos internos del procedimiento contable de gasto público, el compromiso de gasto por el que se adquieren obligaciones, realizados sin

---

<sup>32</sup> El tenor de este precepto reafirma la interpretación mantenida en el sentido de entender que el crédito presupuestario afecta únicamente al cumplimiento o eficacia de una obligación válidamente nacida.

la concurrencia del crédito presupuestario. Sin embargo, la validez de la obligación depende de la existencia de una fuente apta para el nacimiento de la misma y no del crédito suficiente. No obstante, si la propia fuente de la obligación incluye como requisito para la misma la existencia y suficiencia de crédito presupuestario, la inexistencia o ausencia del mismo determina, no la nulidad de la obligación, sino la nulidad de la fuente y por ende la inexistencia de ninguna obligación pública que en tal supuesto no ha podido nacer.

La necesaria 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 señala el artículo 36.3 LGS. Queda pues, remitido el procedimiento para declarar la invalidez por nulidad de la subvención al artículo 102 LRJAP-PAC, sobre el cual no nos detenemos por no presentar en sede de reintegro de subvenciones ninguna especialidad. La declaración administrativa de nulidad del acto administrativo de concesión de la subvención llevará consigo la obligación de devolución de las cantidades percibidas<sup>33</sup>.

Debe señalarse que en el curso del procedimiento de nulidad de pleno derecho de la subvención puede ser de aplicación el artículo 104 LRJAP-PAC y acordar como medida provisional la suspensión de la ejecución del acto que otorgó la subvención. Establece este precepto que “iniciado el procedimiento de revisión de oficio, el órgano competente para resolver podrá suspender la ejecución del acto, cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación”. Si aún no se ha pagado por completo la subvención, esta medida permitirá no satisfacer las cantidades pendientes<sup>34</sup>. En otro caso cabe la posibilidad de exigir garantías que aseguren la devolución de las cantidades entregadas en virtud del acto objeto de anulación.

---

<sup>33</sup> Artículo 36.4 LGS.

<sup>34</sup> REBOLLO, PUIG, M.: “El reintegro de subvenciones”, en *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, ob. cit. pág. 415. Con buen criterio entiende este autor que no resulta aplicable la medida cautelar del artículo 35 LGS que se encuentra prevista únicamente para el procedimiento de reintegro propiamente dicho.

## B) La anulabilidad de la subvención

Además de la invalidez provocada por la nulidad de pleno derecho, también prevé la Ley general de Subvenciones la existencia de causas de anulabilidad que afecten a la subvención y que provoquen el reintegro de la misma. Así se establece que son causas de anulabilidad de la resolución de concesión, las demás infracciones del ordenamiento jurídico y, en especial, de las reglas contenidas en la Ley General de Subvenciones, de acuerdo con el artículo 63 LRJAP-PAC<sup>35</sup>.

Se produce, pues, una remisión a la anulabilidad del artículo 63 LRJAP-PAC, entendiéndose que se trata de infracciones de menor entidad que en el caso de nulidad de pleno derecho. 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. Además, debe incidirse en la menor importancia de tales defectos que suponen la anulabilidad, en tanto en cuanto el artículo 67 LRJAP-PAC permite la convalidación, por subsanación de los defectos o vicios, de los actos anulables, como por ejemplo una circunstancia de incompetencia jerárquica.

El procedimiento para implementar la anulabilidad de la subvención se recoge, por remisión, en el artículo 103 LRJAP-PAC en donde se refiere el procedimiento de declaración de lesividad, dado que la Administración no puede, por sí misma, invalidar un acto administrativo que adolezca de anulabilidad, sino que será preciso que aquélla 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<sup>36</sup>.

No plantea mayores problemas la invalidez por anulabilidad del acto de concesión de la subvención. No obstante, tanto en los supuestos de nulidad como de anulabilidad, se planteó en el Anteproyecto de LGS la posibilidad de declarar una posible responsabilidad patrimonial de la Administración en tales supuestos, con la obligación de indemnizar a los beneficiarios de la subvención que se vieran en tal caso privados de la misma y obligados a devolver las cantidades per-

---

<sup>35</sup> Artículo 36.2 LGS.

<sup>36</sup> Artículo 36.3 LGS.

cibidas por causa del funcionamiento anormal de la Administración que dictara un acto con infracción del ordenamiento jurídico. El mencionado Anteproyecto recogía un último inciso en el artículo 36.4 LGS que establecía la obligación de pagar intereses de demora en tales supuestos de nulidad o anulabilidad “sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial de la Administración”. El Consejo de Estado valoró negativamente la obligación de abonar intereses en tales supuestos por ser contrarios a los parámetros de justicia y recomendó eximir a los beneficiarios del pago de tales intereses pues motivaría un incremento innecesario de la litigiosidad<sup>37</sup>. El resultado final ha sido que el Gobierno decidió suprimir todo el inciso final del artículo 36.4 LGS eliminando la posibilidad expresa de acudir a la responsabilidad patrimonial de la Administración, cuando en realidad el Consejo de Estado quizás no fue tan lejos<sup>38</sup>.

A pesar de la desaparición del inciso referido en la Ley General de Subvenciones, coincidimos en señalar que no ha de descartarse la posibilidad de una eventual responsabilidad patrimonial de la Administración por las lesiones causadas al beneficiario en los supuestos de invalidez de la subvención, si se dan los requisitos del artículo 139 LRJAP-PAC y del Decreto que lo desarrolla<sup>39</sup>.

Por otro lado, resulta conveniente destacar en este punto que constituye el artículo 36.5 LGS una importante limitación en cuanto a la posible revisión de oficio del acto de concesión de la subvención cuando concurren las circunstancias que motivan la nulidad o anulabilidad de la misma. Y ello porque el artículo 36.5 LGS establece la primacía de la vía del artículo 37 LGS —causas específicas de reintegro— frente a la vía del artículo 36 LGS —causas de nulidad o anulabilidad del acto de concesión de la subvención y revisión administrativa del mismo— cuando concurren ambas. Establece el artículo 36.5 LGS que “no procederá la revisión de oficio del acto de

---

<sup>37</sup> Consejo de Estado, dictamen al Anteproyecto de Ley General de subvenciones, número 1756/2003, de 26 de junio, dictamen sobre el artículo 36.

<sup>38</sup> TENA PIAZUELO, V.: “El reintegro de subvenciones”, en *Comentarios a la Ley General de Subvenciones. Ley 38/2003, de 17 de noviembre*, López Ramón, F. (coord.), ob. cit. pág. 115 y 116.

<sup>39</sup> TENA PIAZUELO, V.: “El reintegro de subvenciones”, en *Comentarios a la Ley General de Subvenciones. Ley 38/2003, de 17 de noviembre*, López Ramón, F. (coord.), ob. cit. pág. 1115; en todo caso, entiende este autor que tal posibilidad ha de valorarse con la debida cautela, si bien no descarta tal extremo.

concesión cuando concorra alguna de las causas de reintegro contempladas en el artículo siguiente”.

El problema jurídico que plantea este precepto no es otro que el de dar efectos jurídicos y apariencia de validez a actos administrativos que en principio son inválidos por concurrir una causa de nulidad. 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 y entre ellos uno cual es el de la obligación de reintegrar la subvención percibida. Exigir el reintegro implica dar validez al acto de concesión de la subvención.

## ***2. Reintegro por incumplimiento***

### ***A) Consideraciones Generales***

El artículo 37 LGS establece las causas de reintegro de las subvenciones en sentido estricto que son independientes de la validez del acto de concesión. Se recogen en este precepto supuestos que tienen que ver con el incumplimiento de las obligaciones y condiciones a que está obligado el beneficiario de la subvención. Tal y como se deduce de la propia concepción de la subvención en el artículo 2 LGS. En definitiva, se puede hablar en estos casos del “reintegro propiamente dicho”.

La consecuencia de tal incumplimiento es la obligación de devolver o reintegrar la cantidad percibida como subvención o, en el caso de que el incumplimiento referido sea anterior al cobro de la subvención, de acuerdo con la regla del servicio hecho<sup>40</sup>, la pérdida del derecho a percibir o cobrar la subvención concedida, tal y como señala el artículo 34.3 LGS<sup>41</sup>. En definitiva, si se produce el incumplimiento, la falta de justificación o la presencia de alguna de las causas de reintegro del artículo 37 LGS, el efecto que se provoca dependerá de si la subvención se ha pagado —en tal caso procede la devolución o reintegro— o si no se ha producido el pago —en cuyo caso se pierde

---

<sup>40</sup> Artículo 34.2 LGS:

<sup>41</sup> Artículo 34.3 LGS: “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”.

el derecho a obtener la subvención<sup>42</sup>. La Jurisprudencia del Tribunal Supremo ha dejado claro sobre la base del carácter modal de la subvención que “el incumplimiento determina la procedencia de la devolución de lo percibido”, dado que “el otorgamiento de la subvención se produce bajo condición resolutoria de que el beneficiario cumpla unas exigencias<sup>43</sup>”. O dicho de otro modo, “la subvención, según la jurisprudencia, 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 Administración<sup>44</sup>”.

La materialización de tales circunstancias se lleva a cabo mediante la resolución de la relación subvencional mediante revocación, que nada tiene que ver con los supuestos de invalidez o ilegalidad del acto administrativo del acto de concesión de la subvención<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> PASCUAL GARCÍA, J.: *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*, 3ª edición, Editorial BOE-Ministerio de la Presidencia, Madrid, 1999, pág. 313.

<sup>43</sup> STS de 13 de enero de 2003 (*Tol 240445*), STS de 24 de febrero de 2003 (*Tol 265396*), STS de 2 de junio de 2003 (*Tol 275731*), STS de 17 de octubre de 2005 (*Tol 725874*).

<sup>44</sup> STS de 4 de febrero de 2005 (*Tol 582742*), STS de 26 de junio de 2007 (*Tol 1124122*).

<sup>45</sup> La Jurisprudencia ha dejado muy claro que “en tal supuesto —se refiere a la existencia de causas de reintegro de subvenciones— no existe propiamente una revisión de un acto nulo del art. 102 LRJPAC o una declaración de anulabilidad del acto que requiera una declaración de lesividad según el artículo 103 LRJPAC, 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; entre ellos precisamente, el del reintegro o devolución de las cantidades a las que se ha dado un destino diferente al que representa la finalidad para al que se otorgó la subvención. Es éste un efecto inherente al acto de otorgamiento, que no se revisa ni anula, en sentido propio. Por el contrario representa la eficacia que corresponde a la condición, una vez incumplida, con que se concede la subvención”, [STS de 22 de julio de 2002, (*Tol 204290*)]. En similares términos se ha mantenido que, “el incumplimiento de las obligaciones del beneficiario 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 derecho que haya de seguir el procedimiento establecido para dicha revisión en los artículos 102 y



Aquella —la revocación— consiste en la retirada del ámbito jurídico de un concreto acto administrativo por motivos de oportunidad, tal y como se define en el artículo 105 LRJAP-PAC<sup>46</sup>. No obstante, en nuestro caso, la revocación se lleva a cabo por motivos de legalidad y de acuerdo con las causas recogidas en el artículo 37 LGS. En todo caso, debe señalarse los tribunales han entendido que desde el momento en que se produce la causa de reintegro del referido precepto surgiría de alguna manera la obligación de devolución, aunque no hubiera acto que lo declarara, puesto que ya desde ese momento cabría el reintegro voluntario<sup>47</sup>.

Se puede decir que el reintegro en los supuestos de incumplimiento regulados en el artículo 37 LGS es consustancial a la subvención que, *per se*, responde al cumplimiento de un objetivo o finalidad. Debe señalarse que las causas de reintegro recogidas en el artículo 37 LGS se aplican de manera objetiva sin necesidad de ninguna exigencia subjetiva de culpabilidad por parte del beneficiario. 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. Así lo entiende nuestra jurisprudencia al manifestar

---

siguientes de la LRJ-PAC”; [STS (sala 3ª, sección 4ª) de 20 de mayo de 2003, fundamento de derecho segundo, (Tol 276195)]. En idéntico sentido la STS (sala 3ª, sección 4ª) de 24 de febrero de 2003, fundamento de derecho segundo, (Tol 265396): “no se declara ineficaz por motivo que afecte a la validez de su concesión, sino que despliega todos sus efectos, y entre ellos, precisamente, el del reintegro o devolución de las cantidades cuando no se ha cumplido la condición o se ha dado a aquéllas un destino diferente del que representa la finalidad para la que se otorgó la subvención”. Igualmente la STS de 17 de octubre de 2005 (sala 3ª, sección 1ª), fundamento jurídico quinto, (Tol 725874): el incumplimiento de las condiciones de la subvención “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 haya de seguir el procedimiento establecido para dicha revisión”.

<sup>46</sup> Artículo 105.1 LRJAP-PAC: “Las Administraciones Públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico”.

<sup>47</sup> STS de 18 de febrero de 2004, (Tol 350797): “una vez incumplida la condición expuesta se produce la inmediata obligación de devolución”.

que “...el beneficiario corre con el riesgo y ventura derivado del acto de concesión, por lo que las circunstancias extraordinarias de daños catastróficos producido por las inundaciones no le exoneran del cumplimiento de sus obligaciones, si no ha solicitado dentro del plazo la modificación de las condiciones<sup>48</sup>”. 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 aún 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 incurso en una causa específica de reintegro<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> STS de 1 de julio de 1998, fundamento de Derecho Segundo (*Tol 33659*). La STS de 12 de noviembre de 2003 (*Tol 341756*) plantea algo similar cuando entiende que aunque la conducta del beneficiario no fue disconforme con el ordenamiento jurídico, en modo alguno justifica que perciba la totalidad de la subvención vinculada a la finalidad declarada y a las condiciones establecidas y no cumplidas finalmente. En definitiva, resulta irrelevante, en relación con algunas causas de reintegro, si el beneficiario no realiza la actividad objeto de la subvención porque así lo decide o porque no puede llevarla a cabo por cualquier otro motivo. Afirma el Tribunal Supremo que “...el riesgo empresarial debe ser asumido por el petitionerario (se entiende el beneficiario de la subvención) y no consideró que, en este caso, aquella circunstancia (u otras relativas a las coyuntura económica) dispensasen del cumplimiento de las obligaciones asumidas sobre creación de empleo e inversiones prometidas”, (STS de 21 de abril de 2004, sala 3ª, sección 3ª, fundamento de derecho tercero). El carecer un Ayuntamiento receptor de una subvención, de secretario o interventor o de cualquier persona especializado, no es justificación suficiente para evitar la aplicación de una causa de reintegro alegando que se solicitó asesoramiento a otro organismo público para la gestión y aplicación de una subvención [STS 16 de julio de 2008, (*Tol 1353068*)]. “Cuando se trata del reintegro de subvenciones por incumplimiento de los requisitos o condiciones establecidas al concederse u otorgarse, esto es por incumplimiento de la finalidad para la que se conceden u otorgan, basta la comprobación administrativa de dicho incumplimiento para acordar la devolución de lo percibido” [STS de 15 de julio de 2008, (*Tol 1353072*)].

<sup>49</sup> Así se deja entrever en la STS de 12 de noviembre de 2003, sala 3ª, sección 4ª, fundamento de derecho segundo (*Tol 341756*). De igual modo la STS de 21 de octubre de 2008 (*Tol 1396248*) ha incidido en esta idea al señalar que: “en materia de subvenciones y ayudas comunitarias no cabe apreciar la existencia del principio de confianza legítima en los términos en que el

La regulación que de la causas de reintegro en sentido estricto se realiza en el artículo 37 LGS trasluce, en último término, la proyección de las obligaciones de los beneficiarios y, en parte, de las entidades colaboradoras que la propia Ley General de Subvenciones ha previsto. En efecto, puede vislumbrarse una vinculación entre las referidas obligaciones recogidas en los artículos 14 y 15 LGS<sup>50</sup> y las causas que determinan el reintegro de las subvenciones, que no son sin el incumplimiento de tales obligaciones.

### *B) Las causas de reintegro en particular (artículo 37 LGS)*

El artículo 37 LGS refiere un variado elenco de causas que provocan *per se* el reintegro de la subvención percibida. Se trata de un conjunto heterogéneo de causas que se vinculan, como hemos dicho, con obligaciones principales o accesorias anejas a la propia subvención.

#### a) Obtención indebida de la subvención

Bajo esta denominación se incluye el apartado a) del artículo 37.1 LGS: "*obtención de la subvención falseando las condiciones requeridas para ello u ocultando aquéllas que lo hubieran impedido*"<sup>51</sup>. En definitiva, se trata de un supuesto en el que el particular no se encuentra en la situación que según el artículo 13 LGS fundamenta la

---

recurrente lo aduce, esto es, para privar a la Administración de su derecho a comprobar si el beneficiario de la ayuda ha cumplido o no las condiciones o requisitos a que estaba obligado, pues el recurrente lo que pretende es, que una vez concedida la ayuda y abonada la cantidad que a ella corresponde, la Administración ha de partir obligadamente de esa realidad, pero ese no es el régimen aplicable a las ayudas, pues una vez concedidas y abonadas la Administración tiene por las normas que lo regulan el derecho a comprobar la realidad y el cumplimiento de las condiciones y requisitos que eran exigidos, sin que con ello vulnere el principio de confianza legítima".

<sup>50</sup> Cumplir el objetivo, o la ejecución del proyecto de la subvención, justificar el cumplimiento de los requisitos y la realización de la actividad, someterse a actuaciones de comprobación, la llevanza de registros y libros contables, así como la conservación de documentos....Todo ello son obligaciones del beneficiario cuyo incumplimiento supone su consideración como causa de reintegro.

<sup>51</sup> Es más restrictiva la actual LGS que el artículo 81.9 LGP anterior que configuraba el reintegro únicamente ante "la obtención de la subvención sin reunir las condiciones requeridas para ello".

concesión de la subvención por ostentar la condición de beneficiario. Y ello, no por azar o casualidad, sino por causa de la acción u omisión fraudulenta del propio beneficiario.

Debe señalarse que esta causa de reintegro, coincide además con la invalidez propia del acto de concesión de la subvención por aplicación de la nulidad *ex* artículo 62.1 f) LRJAP-PAC referido a los actos por los que se adquieren derechos o facultades sin reunir los requisitos o condiciones para su obtención. La causa de reintegro que analizamos exige un plus de “engaño” por parte del beneficiario que no opera en la referida causa de nulidad. Como hemos señalado anteriormente, el artículo 36.5 LGS impone que en tal caso, si concurren las causas del artículo 36 LGS con alguna de las causas de reintegro del artículo 37 LGS, se siga el procedimiento específico de reintegro en lugar de los procedimientos de revisión de oficio. No obstante y como hemos apuntado, se reduce en este punto el campo de intersección de la causa de reintegro con el supuesto de nulidad referido<sup>52</sup>. La existencia de ese *plus* de engaño en la causa de reintegro permite darle un perfil propio a esta causa e intentar alejarla de ciertas dosis de revisión que supondría por la aplicación del artículo 62.1 f) LRJPAC.

Como ha sido puesto de manifiesto por la doctrina, esta causa requiere una conducta que implica cierto dolo; ya sea como acción —la ley se refiere a falsear— o como omisión —la ley se refiere a ocultar. Esa conducta fraudulenta se configura, además de como causa de reintegro como infracción administrativa en materia de subvenciones calificada como “muy grave”, así como ilícito penal. En efecto, el artículo 58 a) LGS regula como infracción muy grave “la obtención de una subvención falseando las condiciones requeridas para su concesión u ocultando las que la hubiesen impedido o limitado”. Del mismo modo y cuando la cuantía obtenida de manera indebida y engañosa supere los 80.000 €, la conducta referida se califica como delito de fraude de subvenciones, tal y como recoge el artículo 308 CP<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> REBOLLO, PUIG, M.: “El reintegro de subvenciones”, en *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, ob. cit., pág. 436.

<sup>53</sup> Artículo 308 Código Penal: “El que obtenga una subvención, desgravación o ayuda de las Administraciones Públicas de más de 80.000 €, falseando las condiciones requeridas para su concesión u ocultando las que la hubiesen

- b) Incumplimiento total o parcial del objetivo, de la actividad, proyecto o no adopción del comportamiento requerido por la subvención

La letra b) del artículo 37.1 LGS se refiere al “incumplimiento total o parcial del objetivo, de la actividad, del proyecto o la no adopción del comportamiento que fundamentan la concesión de la subvención” como causa de reintegro. Es ello la otra cara de la moneda que representa la obligación del beneficiario recogida en el artículo 14.1 b) LGS y que la concreta en “cumplir el objetivo, ejecutar el proyecto, realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de las subvenciones”.

Debe conectarse esta causa con la propia definición de la subvención y, al tiempo, con una distinción esencial que late en la misma y que permite diferenciar el objeto, proyecto o actividad a que se obliga el beneficiario de la subvención, y la finalidad o interés público que cumple la misma y que dependerá de la propia Administración<sup>54</sup>. Así parece desprenderse del artículo 2.1 LGS donde al definir la subvención se incluye como parte de la misma la obligación del beneficiario en forma de comportamiento a que se obliga (artículo 2.1 b. LGS) y la finalidad de utilidad pública e interés social que recae sobre la propia Administración concedente de la subvención (artículo 2.1 c. LGS), quien determina qué necesidades públicas son objeto de satisfacción mediante el gasto subvencional<sup>55</sup>.

En definitiva, el reintegro se producirá cuando el beneficiario no cumpla con su parte de la relación jurídico-subvencional, por no realizar el proyecto, la actividad o el comportamiento debido. Y ello al margen de si se satisface la finalidad pública para la que se concedió la subvención, pues ello queda en manos de la Administración con-

---

impedido, será castigado con la pena de prisión de uno a cuatro años y multa del tanto al séxtuplo de su importe”. En función de la cuantía defraudada, la consecuencia jurídica será la comisión de una infracción administrativa o de una infracción penal.

<sup>54</sup> STS 3 de junio de 2008 (*Tol 1340351*).

<sup>55</sup> Cuando para el fomento de una determinada actividad se conceden varias ayudas simultáneas y no se logra la finalidad perseguida, la jurisprudencia considera las ayudas como un todo, procediéndose al reintegro total de las subvenciones. [STS de 9 de junio de 2009, fundamentado al jurídico cuarto, (*Tol 1560149*)].

cedente y no del beneficiario<sup>56</sup>. Por ello, cuando el beneficiario realice un comportamiento o actividad distinta de aquéllas a las que se comprometió y que estaban establecidas en el acuerdo de concesión, procederá el reintegro y ello aunque con esos otros comportamientos —distintos de los que debió realizar— se satisfaga igualmente el interés público o la finalidad pública para la que se concedió la subvención. En definitiva, si el beneficiario no adoptó el comportamiento que debía procederá el reintegro por aplicación del artículo 37.1 b) LGS.

Del mismo modo, si esa actividad, proyecto o comportamiento a que se comprometió el beneficiario no es realizada por él mismo sino por un tercero, ello no libera al beneficiario de su obligación y por lo tanto su incumplimiento generará el reintegro de la subvención, al margen, una vez más, de la consecución última de la finalidad de interés o utilidad público de aquélla<sup>57</sup>. En este sentido, la jurisprudencia ha sido muy clara al exigir el cumplimiento de las condiciones, objetivo o comportamiento únicamente al beneficiario de la subvención y no a terceros<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> La consideración de esta causa de reintegro opera con el automatismo propio de todo el régimen de reintegro. Así se deduce de la jurisprudencia del Tribunal Supremo: “Cuando se trata del reintegro de subvenciones por incumplimiento de los requisitos o condiciones establecidas al concederse u otorgarse, esto es, por incumplimiento de la finalidad para la que se conceden u otorgan, basta la comprobación administrativa de dicho incumplimiento para acordar la devolución de lo percibido”, (STS de 10 de marzo de 2009, *Tol* 1466656).

<sup>57</sup> DEL BARCO/PANIZO GARCÍA/ SILVA URIEN/ ARELLANO PARDO: *Comentarios prácticos a la nueva Ley General de Subvenciones*, ob. cit. pág. 324.

<sup>58</sup> STS (sala 3ª, sección 3ª) de 1 de julio de 1998, fundamento de derecho segundo (*Tol* 33659): “La existencia de una conexión organizativa con otra empresa (...) que desarrolla la explotación agrícola, cuyos productos son envasados, manipulados y comercializados por la recurrente, habiendo superado entre ambas el número de puestos exigidos, es indiferente a los efectos de valorar el incumplimiento, ya que los beneficios se otorgaron a esta última en su consideración aislada, conforme al proyecto presentado por ella, en el que no se contemplaba la conjunción empresarial; de tal forma que tanto la inversión a realizar, como el factor de promoción del empleo, se valoraron por la Administración en función pura y exclusivamente de la Sociedad Agraria de Transformación, sin tener en cuenta a la otra entidad, debiendo, por tanto, referirse el cumplimiento de condiciones únicamente a

Debe señalarse que el incumplimiento a que hace referencia del artículo 37.2 b) LGS puede ser total o parcial. Es decir, que procede el reintegro cuando no se realice en su totalidad el comportamiento debido o la actividad que la subvención requiere. En tal caso, será de aplicación el principio de proporcionalidad<sup>59</sup> que determinará la cuantía —parcial— del reintegro, tal y como se deduce del artículo 37.2 LGS, y que consta expresamente en el artículo 91 del Reglamento de la LGS que se refiere al reintegro total o parcial.

Igualmente y aunque la norma no se refiere de manera expresa, ha de señalarse que el cumplimiento extemporáneo o la realización del comportamiento, actividad o proyecto fuera del plazo establecido y previsto en el acuerdo de concesión de la subvención ha de entenderse como un supuesto de incumplimiento y debe dar lugar al reintegro de la subvención. En este sentido, el artículo 31 LGS, al definir los gastos que son subvencionables, se refiere a los que se realicen en el plazo establecido por las diferentes bases reguladoras de las subvenciones. Por lo tanto un cumplimiento tardío implica que el gasto

---

aquella”; SAN (sala de lo contencioso-administrativo, sección 4ª), de 13 de noviembre de 2002, fundamento de derecho quinto: “no pueden admitirse que dichos gastos hayan sido devengados por una entidad distinta a la recurrente, y ello pues solo pueden admitirse costes derivados de la actividad de la entidad solicitante, y lo que no es posible es admitir costes que deriven de la actividad de la entidad IFES, a la que se encargó la realización de la actividad”.

<sup>59</sup> STS (sala 3ª, sección 3ª) de 1 de julio de 1998, fundamento de derecho segundo (*Tol 33659*): “el principio de proporcionalidad se respeta desde el momento en que el cálculo del incumplimiento se hace en función del porcentaje que con respecto a la subvención percibida corresponde a los puestos de trabajo no creados (34% = 14.203.044 pts)”. STS 30 de enero de 2008 (*Tol 1292703*). En otros casos, la proporcionalidad ha de valorarse a la luz de la propia convocatoria de la subvención, pudiéndose exigir el reintegro si no se cumple con lo allí establecido: “En efecto, las subvenciones deben atenerse a las condiciones expresadas en las resoluciones en las que se otorgan, y en el caso de autos estaban expuestos con toda claridad el tipo de contratos que podían computarse para el mantenimiento y creación de los puestos de trabajo especificados” [STS de 30 de mayo de 2007. (*Tol 1092921*)]. Estas consideraciones “facultan a la Administración a modular, en el respeto del principio de proporcionalidad, la obligación de reintegro de la subvención por incumplimiento de las condiciones impuestas y confiere al Tribunal, en su función fiscalizadora de la actuación administrativa, ponderar las circunstancias concurrentes en cada supuesto, a los efectos de determinar el grado de incumplimiento [STS de 20 de mayo de 2008, (*Tol 1330961*)].

que el mismo genera no es subvencionable y por lo tanto procede el reintegro si se le entregó el importe de la subvención previamente.

No obstante, se ha apuntado que es relevante determinar si el factor tiempo es consustancial a la subvención y, derivado de ello, la importancia que el tiempo y el cumplimiento puntual tienen en la finalidad de la subvención<sup>60</sup>. Si el plazo para cumplir el comportamiento, la actividad o el objeto subvencional es esencial, en tal caso, el cumplimiento tardío genera un incumplimiento que motiva el reintegro de la subvención. Sin embargo, si ese plazo no es esencial, deberá analizarse si el momento del cumplimiento se aproxima al plazo previsto en las bases reguladoras y en el acto de concesión de la subvención. Es decir, habría que determinar si el beneficiario ha tenido una actitud inequívoca de cumplimiento y si la demora en el mismo —no siendo esencial el plazo—, se aproxima al momento en que debió cumplirse. En tales casos, lo que procedería sería la aplicación de la regla de proporcionalidad y ofrecer un tratamiento jurídico similar al previsto en caso de cumplimiento parcial, determinando en tal caso la cuantía, parcial, del reintegro de la subvención. De hecho esa solución equitativa prevista para los supuestos de cumplimiento extemporáneo encuentra toda su lógica en el principio de proporcionalidad e incluso en la gravedad del mismo frente al cumplimiento parcial: si en este caso se permite el reintegro parcial, ¿por qué no debería aplicarse esa misma regla en los supuestos de cumplimiento extemporáneo cuando el plazo no sea un elemento esencial y consustancial de la subvención?

### c) Incumplimiento de la obligación de justificación

El apartado c) del artículo 37 LGS establece como causa de reintegro “el 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”.

Se conforma, pues, la justificación de la subvención como un aspecto esencial de la misma donde se acredita la realización de la actividad o del comportamiento de que se trate, así como el importe de los gastos concretos por la realización de la actividad o el cumpli-

---

<sup>60</sup> PASCUAL GARCÍA, J.: *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*, ob. cit. pág. 319.



miento de las cargas impuestas al beneficiario de la subvención. Se trata de una obligación de carácter formal que recae sobre aquél, tal y como señala el artículo 14.1 b) LGS<sup>61</sup>.

El incumplimiento de la obligación de justificación determina una consecuencia jurídica distinta en función del tipo de subvención de que se trate, en referencia al cumplimiento de la regla del servicio hecho<sup>62</sup>. Así, si se trata de subvenciones postpagables y no se produce la adecuada justificación de la misma, supone ello que la obligación no se reconozca y por lo tanto no se pague. Así lo prevé el artículo 34.3 LGS al establecer que “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”. De otro modo, si se tratara de subvenciones prepagables (excepción a la regla del servicio hecho) la falta de justificación posterior determinará el reintegro de la subvención ya disfrutada.

La justificación de la subvención se encuentra regulada en el artículo 30 LGS. Se trata de una obligación que se materializa con los medios y formas que se determinen reglamentariamente<sup>63</sup>, haciéndose una expresa referencia a la cuenta justificativa del gasto y a los estados contables que permitan acreditar el cumplimiento del objeto de la subvención. Hay quien apunta que el artículo 30 LGS ofrece criterios amplios y poco formalistas a la hora de admitir los medios y justificantes que cumplan las exigencias legales<sup>64</sup>; no en vano

---

<sup>61</sup> Artículo 14.1 LGS: “Son obligaciones del beneficiario: b) 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 determinan la concesión o disfrute de la subvención”.

<sup>62</sup> Artículo 34.3 LGS: “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”.

<sup>63</sup> Como es conocido el desarrollo reglamentario de la Ley previsto en la misma se ha concretado con el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio. En su artículo 69 se prevén las distintas modalidades de justificación de la subvención: las cuentas justificativas —en sus diferentes formas—, la acreditación por módulos y la presentación de los estados contables.

<sup>64</sup> PASCUAL GARCÍA, J.: *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*, ob. cit. pág. 320.

el artículo 30.3 LGS permite que los gastos se acrediten “mediante facturas y demás documentos de valor probatorio equivalente con validez en el tráfico jurídico mercantil o con eficacia administrativa, en los términos establecidos reglamentariamente”.

En cualquier caso y más allá de los medios o instrumentos que permitan la justificación, subráyese que la carga de la prueba del destino de la subvención y cumplimiento del objeto y finalidad de la misma corresponde al beneficiario, presumiéndose que si no produce tal justificación, la actividad o gasto no existe. Así lo ha entendido la reiterada jurisprudencia que en este punto sostiene que “es a la persona subvencionada a quien compete acreditar que la subvención se ha destinado al fin pretendido y que se han obtenido los objetivos exigidos, tanto en sus fases parciales como en su totalidad<sup>65</sup>”; “... la prueba de que las condiciones establecidas para el disfrute de las subvenciones han sido cumplidas corresponde al beneficiario de éstas, en cuyo perjuicio corre, por tanto, la ausencia o insuficiencia de dicha prueba; (...) la pérdida total de la subvención que acordó la resolución administrativa impugnada en el proceso es la consecuencia jurídica que se adecua a las normas aplicables<sup>66</sup>”.

Por su parte, el Reglamento de la LGS se refiere en su artículo 92 a esta causa de reintegro, incluyendo en la misma dos situaciones: la no justificación de la subvención en plazo y la inclusión de gastos no correspondientes a la actividad subvencionada o justificados con documentos que no reflejen la realidad de las operaciones.

La justificación parcial de la subvención —entiéndase la justificación de gastos por importe inferior a las subvención concedida— habrá de suponer igualmente el reintegro parcial por el exceso pagado sobre lo realmente justificado<sup>67</sup>. En este punto, debe recordarse el

---

<sup>65</sup> SAN (sala contencioso-administrativa, sección 4<sup>a</sup>) de 13 de noviembre de 2002, fundamento de derecho tercero. STS de 12 de mayo de 2004, sala 3<sup>a</sup>, sección 3<sup>a</sup>, fundamento de derecho cuarto (*Tol 421273*).

<sup>66</sup> STS (sala 3<sup>a</sup>, sección 3<sup>a</sup>) de 30 de junio de 2003, fundamento de derecho tercero.

<sup>67</sup> PASCUAL GARCÍA, J.: *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*, ob. cit. pág. 322. Entiende Rebollo Puig que la configuración de las causas de reintegro no responden a una configuración global y homogénea de forma que el beneficiario tenga la carga de la prueba de la realización de la actividad, sino que se trata de causas de reintegro que funcionan de ma-

artículo 31 LGS en el que se señala como límite máximo de justificación y valoración de los gastos subvencionables el valor de mercado.

Por otro lado, una cuestión relevante que se ha planteado es la de qué ocurre cuando se produce la justificación tardía de la subvención; ¿es una falta de justificación?, o ¿se trata de un supuesto distinto a los efectos del reintegro<sup>68</sup>?

Entiende un sector doctrinal que la demora en la justificación de la subvención no debe suponer de forma automática el reintegro de la subvención<sup>69</sup>. De hecho, algunas sentencias distinguen claramente la falta de justificación de la justificación tardía de la subvención, entendiéndolo que la devolución o reintegro de la subvención no procede cuando se produce un mero retraso parcial en la referida justificación por causa no imputable al Ayuntamiento receptor de la subvención<sup>70</sup>.

No obstante una interpretación sistemática y en parte literal de la norma permite sostener que pasado el plazo para justificar

nera autónoma (REBOLLO, PUIG, M.: "El reintegro de subvenciones", en *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, ob. cit., pág. 438).

<sup>68</sup> El artículo 70. 3 del Reglamento de la LGS se refiere al cuándo y al cómo de la justificación: "Transcurrido el plazo establecido de justificación sin haberse presentado la misma ante el órgano administrativo competente, éste requerirá al beneficiario para que en el plazo improrrogable de quince días sea presentada (...). La falta de presentación de la justificación en el plazo establecido en este apartado llevará consigo la exigencia del reintegro y demás responsabilidades establecidas en la Ley General de Subvenciones. La presentación de la justificación en el plazo adicional establecido en este apartado no eximirá al beneficiario de las sanciones que, conforme a la Ley General de Subvenciones, correspondan".

<sup>69</sup> GARCÉS SANAGUSTIN, M.: *La actividad subvencional en el sector público español: revocación, régimen sancionador y control*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid, 2001, pág. 31. REBOLLO, PUIG, M.: "El reintegro de subvenciones", en *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, ob. cit., pág. 439: "la letra c) no incluye los casos de mero retraso en el cumplimiento de las obligaciones formales". PASCUAL GARCÍA, J.: *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*, ob. cit. pág. 321; "una aportación tardía de la justificación, siempre que al actividad o proyecto se hayan desarrollado en plazo, podrá ser constitutiva de una infracción sancionable, pero de suyo no es equivalente a una falta de justificación, que es la situación que origina la pérdida del derecho al cobro o el reintegro..."

<sup>70</sup> STS (sala 3ª, sección 4ª) de 13 de enero de 2003, fundamento de derecho tercero (*Tol* 240445).

la subvención ésta no se produce, se entiende incumplida la obligación de justificación y procede, pues, el reintegro de la subvención<sup>71</sup>. Debe recordarse que el artículo 17.3 LGS establece que las bases reguladoras de la subvención determinarán el plazo y la forma de justificación por parte del beneficiario. Por lo tanto si transcurre ese plazo y no se justifica, con independencia de que lo pueda hacer posteriormente, procede el reintegro. Como se ha mantenido, “según la LGS procederá la devolución aunque finalmente quede perfectamente acreditado que se ha realizado la actividad que fundamenta la subvención<sup>72</sup>”. Igualmente el Tribunal Supremo ha mantenido recientemente la importancia no sólo de cumplir con la realización de la actividad objeto de la subvención, sino también con los aspectos formales relativos a la acreditación y justificación de la misma, afirmando que “han de cumplirse las condiciones de fondo, pero también han de cumplirse las condiciones formales que se establezcan relativas al tiempo y forma de la acreditación y ese cumplimiento incumbe realizarlo a la actora que, en el caso de autos, aún cuando se acepte su cumplimiento respecto al fondo, no lo hizo respecto a los requisitos formales<sup>73</sup>”.

---

<sup>71</sup> DEL BARCO/PANIZO GARCÍA/ SILVA URIEN/ ARELLANO PARDO: *Comentarios prácticos a la nueva Ley General de Subvenciones*, ob. cit. pág. 326.

<sup>72</sup> REBOLLO, PUIG, M.: “El reintegro de subvenciones”, en *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, ob. cit., pág. 438.

<sup>73</sup> STS de 7 de julio de 2005 (sala 3ª, sección 3ª), fundamento jurídico cuarto (*Tol 698095*). STS de 12 de marzo de 2008 (*Tol 1369996*): “La obligación de justificación se incumple también, en principio, cuando, fijada una fecha límite para hacerlo, la beneficiaria de la ayuda pública no acredita en tiempo y forma el cumplimiento de las condiciones que le habían sido impuestas. Como ya hemos afirmado, la obligación de justificar la realización de los compromisos asumidos tiene unos componentes materiales y otros formales (entre ellos, los relativos al tiempo en que ha de hacerse la acreditación), todos los cuales integran el haz de deberes inherente a la propia obligación.”. STS de 2 de diciembre de 2008 (*Tol 1408192*): “(...) en el presente no se ha alegado ni probado que el incumplimiento del plazo de justificación (que fue de ocho meses) se debiera a alguna razón distinta de la mera falta de diligencia del beneficiario de la ayuda en la gestión de los fondos públicos que se le entregaron, ni que concurriesen circunstancias excepcionales explicativas de las razones de su actitud. En ningún momento, por lo demás, el interesado solicitó de la Administración —como podía haber hecho— la ampliación del plazo para presentar la justificación documental

Es obvio que el rigor que la aplicación de esa interpretación conlleva puede modularse cuando la demora o la ausencia de la justificación de la subvención acaece por causas de fuerza mayor como la destrucción accidental de documentación justificativa. En tales casos, se aconseja una interpretación no literal de la norma, con la finalidad de adaptar tales supuestos a los postulados más elementales de justicia.

No obstante, debe recordarse la solución que ofrece el artículo 70.3 del Reglamento de la LGS al señalar la necesidad de un último requerimiento para justificar la subvención con la concesión de un plazo de quince días, pasado el cual sin justificación alguna, procederá el reintegro. En el caso de justificación en ese plazo de quince días, no se exigirá el reintegro aunque sí las sanciones que procedan.

#### d) Incumplimiento de la obligación de difusión

El apartado d) del artículo 37.1 LGS se refiere al reintegro provocado por “el incumplimiento de la obligación de adoptar las medidas de difusión contenidas en el apartado 4 del artículo 18 de esta Ley”.

A primera vista, pudiera parecer que la consecuencia jurídica que se deriva del incumplimiento de la obligación de difusión resulta excesiva, al tratarse de una obligación formal de carácter menor. En este sentido, recuérdese la recomendación del Consejo de Estado en el sentido de considerar este incumplimiento como una infracción administrativa en lugar de como causa de reintegro<sup>74</sup>. Muy crítico se ha mostrado un sector de la doctrina que se cuestiona si es posible seguir manteniendo esta causa de reintegro o si en verdad no esta-

---

a que venía obligado. En ausencia de cualquier explicación satisfactoria no podemos aplicar, sin más, el principio de proporcionalidad como obstáculo a la exigencia de reintegro pues ello equivaldría, en definitiva, a negar toda virtualidad a las exigencias de justificación en plazo del cumplimiento de las condiciones. Los beneficiarios de las ayudas podrían demorar a su voluntad el cumplimiento de esta obligación, en el convencimiento de que una eventual acreditación a posteriori vendría a “sanar” la omisión precedente”. Consejo de Estado, dictamen al Anteproyecto de Ley General de subvenciones, número 1756/2003, de 26 de junio, dictamen sobre el artículo 37.

ría jugando esta causa el papel de una sanción muy severa y hasta desproporcionada<sup>75</sup>.

Esta causa de reintegro tiene su origen en la obligación que el artículo 14.1 h) LGS que le impone “adoptar las medidas de difusión contenidas en el apartado 4 del artículo 18 de esta Ley”. El incumplimiento de la obligación de difusión, se remite al artículo 18.4 LGS. Establece éste que los “beneficiarios deberán dar la adecuada publicidad de carácter público de la financiación de programas, actividades, inversiones o actuaciones de cualquier tipo que sean objeto de subvención, en los términos reglamentariamente establecidos”. Por su parte, el artículo 93 del Reglamento LGS establece que “procederá el reintegro por incumplimiento de la adopción de las medidas de difusión de la financiación pública recibida cuando el beneficiario no adopte las medidas establecidas en las bases reguladoras ni las alternativas propuestas por la Administración y previstas en el artículo 31.3 de este Reglamento”. El problema es precisamente esa remisión al desarrollo reglamentario en el que se concrete el alcance y requisitos de la publicidad a que está obligado el beneficiario. Es el referido artículo 31 del Reglamento el que se ocupa de la obligación de publicidad por parte del beneficiario, concretando la obligación de reintegro en el momento en el que no se dé la publicidad debida ante el requerimiento último del órgano concedente para que en el plazo de quince días se proceda a la misma.

Por otro lado, como ha sido puesto de manifiesto por la doctrina, la norma parte de un concepto jurídico indeterminado al referirse a la obligación de dar “la adecuada publicidad” del carácter público de la financiación obtenida. No resulta preciso ese inciso a la hora de determinar cuándo se cumple con tal obligación y se da la adecuada publicidad<sup>76</sup>. En todo caso, aquí más que en ningún otro caso, será preciso considerar la aplicación del principio de proporcionalidad.

---

<sup>75</sup> REBOLLO, PUIG, M.: “El reintegro de subvenciones”, en *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, ob. cit., pág. 440.

<sup>76</sup> PASCUAL GARCÍA, J.: *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*, ob. cit. pág. 322.

- e) Imposibilidad de verificar el empleo de los fondos recibidos, el cumplimiento del objetivo, la realidad y regularidad de las actividades subvencionadas o la concurrencia de subvenciones

Bajo esta configuración genérica hemos incluido tres supuestos que motivan esa imposibilidad por parte de la Administración de realizar la verificación propia del procedimiento de comprobación. En todos ellos, debe existir una imposibilidad manifiesta, real y absoluta de verificar, bien el empleo que el beneficiario ha dado a los fondos percibidos, o el cumplimiento del objetivo de la subvención, o la propia actividad realizada por el beneficiario. Implica ello, que no exista ningún otro medio alternativo para comprobar o constatar tales extremos. Por ello, en tales casos, siempre que tal imposibilidad de comprobación haya sido provocada por alguna de las causas que a continuación señalamos, procederá el reintegro de la subvención que fuera pagada.

- i. Resistencia, excusa, obstrucción o negativa a las actuaciones de comprobación y control financiero

Una importante obligación a cargo del beneficiario es la de “someterse a las actuaciones de comprobación, a efectuar por el órgano concedente (...), así como cualesquiera otras de comprobación y control financiero que puedan realizar los órganos de control competentes (...), aportando cuanta información les sea requerida en el ejercicio de las actuaciones anteriores<sup>77</sup>”. El incumplimiento de esa obligación motiva el reintegro de la subvención<sup>78</sup>.

Ese incumplimiento se produce cuando existiendo una actividad por parte de la Administración tendente a la comprobación de la aplicación de la subvención, el beneficiario desarrolla una conducta activa (resistencia u obstrucción) o pasiva (negativa) en relación con la comprobación de la Administración<sup>79</sup>. Estas circunstancias —resistencia, obstrucción, excusa o negativa— se entienden que

---

<sup>77</sup> Artículo 14.1 c) LGS.

<sup>78</sup> Artículo 37.1 e) LGS.

<sup>79</sup> Hay quien entiende que puede diferenciarse en este sentido una resistencia absoluta (la negativa a las actuaciones de comprobación) o una resistencia parcial (obstrucción), (GARCÉS SANAGUSTIN, M.: *La actividad subven-*

ocurren de acuerdo con la propia delimitación que la Ley General de Subvenciones realiza en el Título IV dedicado a las infracciones y sanciones en materia de subvenciones.

Y ello porque la resistencia, obstrucción, excusa o negativa a las actuaciones de control financiero puede ser considerada como infracción de carácter leve y muy grave. Esta última delimitación se produce cuando tales conductas imposibiliten de todo punto la verificación del empleo dado a los fondos o el cumplimiento de la finalidad de la subvención: únicamente en tal caso se entiende que se comete una infracción muy grave<sup>80</sup>. Cuando esa imposibilidad de realizar el control no se produce, sino que simplemente existe una resistencia, obstrucción..., no impeditiva del control, se entenderá cometida una infracción leve<sup>81</sup>.

De acuerdo con la normativa reguladora de tales conductas como infracción administrativa, se entiende que las mismas se producen cuando el beneficiario, "debidamente notificado al efecto, haya realizado actuaciones tendentes a dilatar, entorpecer o impedir las actuaciones de los funcionarios de la Intervención General de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las funciones de control financiero<sup>82</sup>". En particular cumplen con tales exigencias las siguientes conductas: "no aportar o no facilitar el examen de documentos, informes, antecedentes, libros, registros, ficheros, justificantes, asientos de contabilidad, programas y archivos informáticos, sistemas operativos y de control y cualquier otro dato objeto de comprobación; no atender algún requerimiento; la incomparecencia, salvo causa justificada, en el lugar y tiempo señalado; negar o impedir indebidamente la entrada o permanencia en locales de negocio y demás establecimientos o lugares en que existan indicios probatorios para la correcta justificación de los fondos recibidos por el beneficiario o la entidad colaboradora o de la realidad y regularidad de la actividad subvencionada; las coacciones al personal controlador que realice el control financiero<sup>83</sup>".

---

*cional en el sector público español: revocación, régimen sancionador y control*, ob. cit. pág. 34).

<sup>80</sup> Artículo 58 c) LGS.

<sup>81</sup> Artículo 56 g) LGS.

<sup>82</sup> Artículo 56 g) LGS.

<sup>83</sup> Artículo 56 g) LGS.



En clara conexión con ello, la norma entiende que el incumplimiento de la obligación de colaboración con el personal controlador en el marco del procedimiento de comprobación “se considerará resistencia, obstrucción, excusa o negativa a los efectos previstos en el artículo 37 de esta Ley, sin perjuicio de las sanciones que, en su caso, pudieran corresponder”. Es decir, que la causa de reintegro del artículo 37.1 e) LGS ha de interpretarse a la luz de la obligación de colaboración con las actuaciones de comprobación y su incumplimiento. La referida obligación de colaboración se recoge en el artículo 46 LGS imponiendo la obligación de prestar colaboración y facilitar cuanta documentación sea requerida en el ejercicio de las funciones de control que corresponden a la Intervención General de la Administración del Estado<sup>84</sup>. El incumplimiento de tal obligación de colaboración en el marco de un procedimiento de comprobación de la subvención motiva el reintegro de la subvención prepagada por entenderse que se trata de un supuesto de resistencia, obstrucción, excusa o negativa al mismo.

## ii. Incumplimiento de obligaciones formales

La imposibilidad de verificar el destino de la subvención puede motivar igualmente el reintegro de las subvenciones cuando ello derive del incumplimiento de las obligaciones contables, registrales o de conservación de documentos tal y como se refiere el artículo 37.1 e) LGS.

Al igual que en los casos anteriores, el reintegro es el trasunto del incumplimiento de obligaciones impuestas por la Ley al beneficiario. En este caso el artículo 14.1 f) LGS se refiere a la obligación de “disponer de libros contables, registros, diligencias y demás documentos debidamente auditados (...) así como cuantos estados contables y

---

<sup>84</sup> En particular, la obligación de colaboración exige permitir: “el libre acceso a la documentación objeto de comprobación, incluidos programas y soportes informáticos; el libre acceso a los locales de negocio, establecimientos y lugares donde se desarrolle la actividad subvencionada; la obtención de copia o la retención de facturas, documentos equivalentes u otro documento relativo a las operaciones en las que se deduzcan indicios de una incorrecta obtención, disfrute o destino de la subvención; el libre acceso a la información de cuentas bancarias en las entidades financieras en las que se pueda haber efectuado el cobro de las subvenciones” (Cfr. artículo 46.1 LGS).

registros específicos sean exigidos por las bases reguladoras de las subvenciones, con la finalidad de garantizar el adecuado ejercicio de las facultades de comprobación y control”. Por su parte, el apartado g) de ese mismo precepto establece la obligación de “conservar los documentos justificativos de la aplicación de los fondos recibidos, incluidos los documentos electrónicos, en tanto puedan ser objeto de las actuaciones de comprobación y control”.

Si tales obligaciones no se satisfacen y ello impide totalmente a la Administración la verificación de los datos necesarios para llevar a cabo la comprobación de la subvención, no habiendo ningún otro medio para satisfacer tal exigencia, procederá el reintegro de la subvención. Esta conducta se tipifica igualmente como infracción administrativa leve en el artículo 56 LGS bajo dos modalidades. En primer lugar, la letra d) de ese precepto se refiere al incumplimiento de las obligaciones de índole contable o registral<sup>85</sup>, mientras que la letra e) del mismo atiende al incumplimiento de las obligaciones de conservación de justificantes o documentos equivalentes.

### iii. Incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Administración y de los compromisos asumidos por el beneficiario y entidades colaboradoras con motivo de la concesión de la subvención

El artículo 37.1 g) LGS se refiere a esta causa de reintegro cuando de ello derive la imposibilidad de verificar el destino de los fondos percibidos, el cumplimiento del objetivo, la realidad de las actividades subvencionadas o la concurrencia de subvenciones para la

---

<sup>85</sup> Artículo 56 d) LGS: “En particular constituyen infracciones leves, las siguientes conductas: d) El incumplimiento de obligaciones de índole contable o registral, en particular: 1. la inexactitud u omisión de una o varias operaciones en la contabilidad y registros legalmente exigidos; 2. el incumplimiento de la obligación de llevar contabilidad, los registros legalmente establecidos, los programas y archivos informáticos que le sirvan de soporte y los sistemas de codificación utilizados; 3. la llevanza de contabilidades diversas que, (...), no permitan conocer la verdadera situación de la entidad; 4. la utilización de cuentas con significado distinto del que les corresponde, según su naturaleza, que dificulte la comprobación de la realidad de las actividades subvencionadas”.

misma finalidad procedentes de distintas Administraciones o entes públicos y privados.

Esta circunstancia debe entenderse sobre la base de que la Administración puede imponer ciertas condiciones u obligaciones más allá de la Ley o de la normativa reguladora de la subvención. Ello se realizará concretando determinadas obligaciones de origen legal o imponiendo ciertos deberes que faciliten o posibiliten el cumplimiento de la finalidad de la subvención<sup>86</sup>. Además esta causa de reintegro ha de conectarse con la establecida en el apartado f) del artículo 37.1 LGS y que cifra el reintegro en el incumplimiento de las mismas condiciones u obligaciones impuestas por la Administración pero referidas a un aspecto en particular.

Por ello, debe interpretarse sistemáticamente el artículo 37.1 g) LGS para afirmar que los incumplimientos referidos que impidan verificar el cumplimiento del objetivo de la subvención o el destino de los fondos recibidos motivarán el reintegro de la subvención únicamente cuando las obligaciones o condiciones impuestas no afecten de forma directa o no se refieran al modo en que se han de conseguir los objetivos, realizar la actividad, ejecutar el proyecto o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de la subvención; y ello porque en ese caso el reintegro opera de forma automática cuando se constaten tales incumplimientos sin necesidad de que ello conlleve la imposibilidad de verificar o comprobar los extremos ya aludidos.

Ello ha llevado a afirmar que en este caso que analizamos (artículo 37.1 g) LGS) las condiciones u obligaciones a que hace referencia la norma tienen carácter instrumental, en la medida que no afectan de forma directa al objeto de la subvención, y por ello su incumplimiento tendrá el mismo tratamiento que la resistencia, excusa, obstrucción o negativa a las actuaciones de control financiero<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> PASCUAL GARCÍA, J.: *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*, ob. cit. pág. 324.

<sup>87</sup> DEL BARCO/PANIZO GARCÍA/ SILVA URIEN/ ARELLANO PARDO: *Comentarios prácticos a la nueva Ley General de Subvenciones*, ob. cit. pág. 330.

f) Incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Administración y de los compromisos asumidos con motivo de la concesión de la subvención

Como hemos comentado anteriormente, esta causa de reintegro opera por el incumplimiento de obligaciones y compromisos asumidos con ocasión de la subvención y que se refieran al modo en que se han de conseguir los objetivos, realizar la actividad, ejecutar el proyecto o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de la subvención. No se requiere nada más. No es preciso, para que se produzca el reintegro de la subvención que se impida verificar ningún aspecto de la subvención o del destino de los fondos recibidos.

El reintegro opera de manera inmediata en tales casos porque se entiende que los deberes o compromisos asumidos al concederse y aceptar la subvención tienen una entidad suficiente y tal que justifica por su importancia el reintegro de la subvención. De hecho se le da el mismo tratamiento que el incumplimiento del objetivo o la no realización de la actividad, causa ésta recogida en el artículo 37.1 b) LGS. En el fondo el supuesto del artículo 37.1 f) LGS supone la concreción o especificación de esa causa referida al incumplimiento total o parcial del objetivo o la actividad en que consiste la subvención (artículo 37.1 b) LGS).

Por todo ello se ha afirmado que con esta causa de reintegro se le da el mismo tratamiento a un cumplimiento defectuoso que a un incumplimiento total o parcial<sup>88</sup>. En el fondo, la causa de reintegro del artículo 37.1 f) LGS se puede calificar como de un cumplimiento defectuoso, no por incumplir el objetivo o actividad propiamente en que consiste la subvención, sino por dejar de atender algunos compromisos o deberes referidos al modo de conseguir tales objetivos.

La conexión de esta causa de reintegro con la anteriormente analizada es evidente y demuestra el interés y el detalle con que el legislador ha querido regular estos aspectos relativos al reintegro de subvenciones. No obstante y aún tratándose de la misma conducta (incumplir obligaciones y compromisos impuestos con ocasión de la concesión de la subvención), se trata de dos causas distintas de rein-

---

<sup>88</sup> DEL BARCO/PANIZO GARCÍA/ SILVA URIEN/ ARELLANO PARDO: *Comentarios prácticos a la nueva Ley General de Subvenciones*, ob. cit. pág. 330.

tegro, distinguiéndose por el tipo de obligación o compromiso de que se trate (artículo 37.1 f) LGS) o calificándose por el impedimento que el incumplimiento supone para verificar el cumplimiento del objeto o destino de los fondos percibidos.

g) Declaración de incompatibilidad con el Tratado de la Unión Europea de ayudas de Estado de las que se derive una necesidad de reintegro

Esta causa de reintegro recogida en el artículo 37.1 h) LGS<sup>89</sup> supone una auténtica novedad que dota de justificación jurídica a un supuesto que anteriormente no encontraba un adecuado acomodo legislativo y que generaba algunos problemas.

Una primera aproximación nos permitiría vislumbrar que el problema es la existencia de decisiones comunitarias que establecen la incompatibilidad de las ayudas de Estado con el Tratado de la Unión Europea por falsear la competencia, que además deben ser ejecutadas por el Estado miembro implicado de acuerdo con sus procedimientos internos de reintegro. La decisión comunitaria se remite, en cuanto a su ejecución (es decir en cuanto a la devolución al Estado implicado de las ayudas declaradas ilegales que hubieran percibido los beneficiarios), al Derecho interno de cada Estado.

Hasta la aprobación de la nueva Ley General de Subvenciones no existía una causa de reintegro específica que habilitara el reintegro automático de la ayuda declarada incompatible con el Tratado por parte de la Comisión Europea. Además, la posibilidad de declarar en tales casos la existencia de un supuesto de nulidad del acto administrativo no podía aplicarse porque no nos encontrábamos ante un caso en el concurriera alguna causa de nulidad que permitiera la revisión de oficio<sup>90</sup>. Ello supuso que, en ocasiones, no se pudiera declarar la nulidad de las ayudas concedidas y contrarias al Tratado sin poder hacer efectiva la decisión de recuperación de tales subven-

---

<sup>89</sup> Artículo 37.1 h) LGS.: "La adopción en virtud de lo establecido en los artículos 87 a 89 del Tratado de la Unión Europea, de una decisión de la cual se derive una necesidad de reintegro".

<sup>90</sup> DEL BARCO/PANIZO GARCÍA/ SILVA URIEN/ ARELLANO PARDO: *Comentarios prácticos a la nueva Ley General de Subvenciones*, ob. cit. pág. 331.

ciones<sup>91</sup>. Por otro lado, del artículo 256 Tratado CE se desprende que las decisiones de la Comisión que impongan una obligación pecuniaria a los Estados miembros no son título ejecutivo, por el contrario si la obligación pecuniaria que se deriva de la Decisión de la Comisión recayera sobre particulares sería ejecutiva<sup>92</sup>. Todo ello entronca con la regulación de las ayudas de Estado que se ha establecido en el Tratado de la Comunidad Europea y con los procedimientos de declaración de compatibilidad de aquéllas con las normas de éste. Por todo ello, la existencia ahora de una nueva causa de reintegro de las subvenciones incompatibles con el Tratado parece que ha dado algo más de coherencia al sistema, cuestionándose en este caso únicamente la eficacia de las mismas y evitando entrar a valorar la validez o nulidad del acto de concesión de la subvención. De este modo se acude al dato fáctico de exigencia de la recuperación de la suma de dinero indebidamente pagada y perturbadora de la competencia en el mercado común, soslayando las complicadas soluciones que hasta la nueva Ley General de Subvenciones habían de aplicarse<sup>93</sup>.

No obstante, ante las dificultades existentes para que la revisión de oficio fuera el cauce normal para atacar la existencia de subvenciones incompatibles con el Tratado y de las que se derivara la necesidad de su recuperación, hay quien abogaba por una flexibilización del régimen de la revisión de oficio en la norma española (Ley 30/1992), así como por una solución más ambiciosa que pasaría por el establecimiento de “un procedimiento administrativo sumario, de carácter contradictorio, a través del cual se identificarán todos los beneficiarios afectados, así como la cuantía de las ayudas a rembolsar, y se determinará la manera de proceder a la devolución por vía voluntaria, su realización efectiva y la utilización de la vía de

---

<sup>91</sup> BUENO ARMIJO, A.M.: “La recuperación de las ayudas de Estado incompatibles con el Derecho europeo de la competencia: nuevas soluciones a la luz de la reciente Ley General de Subvenciones”, en *Estudios de Derecho de la Competencia*, coordinado por Font Galán y Pino Abad. Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2005, pág. 310.

<sup>92</sup> Artículo 256 TCE: “Las decisiones del Consejo o de la Comisión que impongan una obligación pecuniaria a personas distintas de los Estados serán títulos ejecutivos”.

<sup>93</sup> BUENO ARMIJO, A.M.: “La recuperación de las ayudas de Estado incompatibles con el Derecho europeo de la competencia: nuevas soluciones a la luz de la reciente Ley General de Subvenciones”, ob. cit. pág. 315.

apremio en ausencia de un reintegro voluntario<sup>94</sup>. En cierto modo esa solución es la que ha adoptado la Ley General de Subvenciones al establecer esta causa de reintegro del artículo 37.1 h) LGS.

La cuestión que surge en este punto es la determinar si es necesario o no la existencia de un procedimiento de reintegro que declare el mismo tras la decisión de recuperación de la Comisión Europea relativa a una subvención contraria al Tratado de la Comunidad Europea. Opinamos que en realidad esa declaración no procedería, porque la Comisión ya ha declarado la necesidad de reintegro o recuperación, teniendo poco o ningún margen la Administración para declarar o no declarar el reintegro en un procedimiento de reintegro del artículo 42 LGS. No declarar el reintegro en el mismo supondría una decisión contraria al Derecho Comunitario. Además existe un filtro previo en la propia decisión de recuperación de la Comisión europea cuando se señala que "*La Comisión no exigirá la recuperación de la ayuda si ello fuera contrario a un principio general del Derecho comunitario*"<sup>95</sup>. En definitiva, como se ha señalado "cabe pensar que tramitar un procedimiento de reintegro de los previstos en el artículo 42 LGS no es necesario porque está todo decidido; que es inútil, una patraña, una parodia para el beneficiario (...), una treta para dilatar el cumplimiento de la decisión de la Comisión"<sup>96</sup>. En nuestra opinión, no creemos que se trate de una maniobra dilatoria el hecho de iniciar un procedimiento de reintegro, que según se deduce de la normativa sería procedente, aunque en el fondo la decisión no puede ser otra que la que se desprende de la decisión de recuperación comunitaria, con lo cual sería conveniente obviar ese trámite por innecesario y ejecutar directamente la decisión de reintegro que la Comisión impone. Por su parte, LINARES GIL entiende que es necesario ese procedimiento declarativo de reintegro y aconseja mante-

---

<sup>94</sup> FERNÁNDEZ TORRES, J.R.: "La recuperación de las ayudas de Estado. Una exigencia de difícil cumplimiento", *Estudios de Derecho Público Económico, Libro-Homenaje al Prof. Dr. D Sebastián Martín-Retortillo*, Civitas, Madrid, 2003, pág. 794.

<sup>95</sup> Art. 14.1 Reglamento CE nº 659/1999.

<sup>96</sup> REBOLLO, PUIG, M.: "El reintegro de subvenciones", en *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, ob. cit., pág. 514.

ner, en aras a la mejor tutela de los derechos del interesado, siquiera un escueto procedimiento con trámite de audiencia<sup>97</sup>.

En este sentido el artículo 41.2 LGS señala que “si el reintegro es acordado por órganos de la Unión Europea, el órgano a quien corresponda la gestión del recurso ejecutará dichos acuerdos”. Ello ha permitido cuestionarse si lo que la LGS realmente pretendía era, una vez declarada la decisión de recuperación, ejecutar directamente la misma. Siguiendo la interpretación de REBOLLO PUIG podemos apuntar algunos argumentos en contra de esa opinión. En primer lugar, la Comisión no acuerda el reintegro en sí mismo sino que lo único que establece es una decisión de recuperación que es algo distinto tal y como se desprende del propio artículo 37.1 h) LGS cuando se refiere a la “decisión de la que se derive la necesidad de reintegro”. En segundo lugar, la decisión de recuperación que dicta la Comisión tiene como destinatarios a los Estados miembros y no a los beneficiarios de la subvención o ayuda, por lo que no tiene fuerza ejecutiva dado que no se ha declarado ninguna obligación en relación con el beneficiario. Finalmente, si el legislador hubiera querido establecer una excepción a la necesidad de procedimiento declarativo de la obligación de reintegro y establecer el carácter ejecutivo de la Decisión de la Comisión sobre esta cuestión, habría tenido que declararlo expresamente<sup>98</sup>.

En definitiva, y aunque del artículo 41.2 LGS se podría entender que se ha querido en buena lógica acudir directamente a la ejecución-recaudación de la decisión de recuperación sin necesidad de declarar el reintegro a través del procedimiento interno nacional de reintegro, lo cierto es que *lege data* se hace preciso acudir al procedimiento de declaración del reintegro del artículo 42 LGS para declarar la

---

<sup>97</sup> LINARES GIL, M.: “La devolución de ayudas de Estado en el marco del Derecho Comunitario Europeo” en *Noticias de la Unión Europea*, nº 196, 2001, pág. 52.

<sup>98</sup> REBOLLO, PUIG, M.: “El reintegro de subvenciones”, en *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, ob. cit., pág. 515. Otra opinión es la mantenida por HERNÁNDEZ MARTÍN, V./ VILLALVILLA MUÑOZ, J.M.: *El control de las ayudas de Estado en el Derecho Europeo*, Colex, Madrid, 1999, pág. 82, quienes entienden que en estos casos “no es necesario que la Administración declare la procedencia del reintegro a través del procedimiento de revisión de actos nulos o anulables, sino que puede iniciar directamente la fase recaudatoria”.



existencia de la causa del artículo 37.1 h) LGS como con cualquier otra causa de reintegro, si bien la resolución de ese procedimiento se encuentra condicionada por la Decisión de la Comisión Europea.

Una cuestión que merece nuestra atención, y que se encuentra relacionada con lo anterior es la relativa a los problemas que la recuperación de la ayuda-subvención ilegal genera, así como los motivos de oposición que el Estado puede alegar para incumplir el mandato de recuperación. En concreto la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha conformado una sólida doctrina en torno a estos aspectos. En este sentido, las ayudas declaradas incompatibles con el Tratado generan una consecuencia distinta en función de si la ayuda o subvención es postpagable, en cuyo caso la misma no será objeto de entrega, o prepagable, y en tal caso será necesaria la recuperación de la misma<sup>99</sup>.

La recuperación-recaudación de la subvención declarada ilegal es la consecuencia lógica, precisamente, de esa declaración de ilegalidad<sup>100</sup>, configurándose como una auténtica obligación de exigir la recuperación de la subvención<sup>101</sup>, al tiempo que como un derecho a exigirla<sup>102</sup>. Esa recuperación de la subvención ha de llevarse a cabo según las normas y procedimientos nacionales, teniendo en cuenta que en ningún caso éstas podrán impedir la recuperación exigida por el Derecho comunitario<sup>103</sup>. Tradicionalmente y por aplicación de la excepción contenida en el artículo 14.1 del Reglamento comunitario regulador, podrá oponerse un Estado a la ejecución de la Decisión de recuperación cuando la misma fuera contraria a un principio general del Derecho comunitario. En este sentido, se ha intentado

---

<sup>99</sup> STJCE de 24 de febrero de 1987 (*Deufil/Comisión*); establece esta sentencia que si la subvención ya ha sido abonada, la decisión de la Comisión puede acordar su devolución.

<sup>100</sup> STJCE de 21 de marzo de 1990 (*Asunto Tubemeusse*), C142/87; STJCE de 27 de junio de 2000 (*Comisión/Portugal*), C404/97 (*Tol 105652*).

<sup>101</sup> STJCE 12 julio 1973 (*Asunto Kohlgestz*). C70/72; STJCE de 24 de febrero de 1987 (*Deufil/Comisión*).

<sup>102</sup> STJCE 12 julio 1973 (*Asunto Kohlgestz*). C70/72;

<sup>103</sup> STJCE de 23 septiembre 1983 (*Asunto Deutsche Milchkontor GmbH*); STJCE de 2 febrero 1989 C94/87; STJCE 21 marzo 1990 (*Bélgica/Comisión*); STJCE 30 marzo 1997 C24/95; STJCE 12 octubre 2000 (*España/Comisión*) C480/98 (*Tol 105533*); STJCE 20 septiembre 1990 C5/89: "no cabe incumplir la decisión de recuperación por el hecho de que el Derecho interno no permite su ejecución".

alegar y oponer por parte de los Estados principios tales como el de proporcionalidad, el de confianza legítima o el de seguridad jurídica para evitar tener que recuperar la subvención concedida, al tiempo que se ha alegado la imposibilidad absoluta como causa que podría excepcionar la recuperación de la subvención incompatible con el Tratado. En este sentido, la labor del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha sido determinante para precisar el alcance e interpretación de tales motivos de oposición. En definitiva, la causa de reintegro del artículo 37.1 h) LGS exige una interpretación acorde con la normativa comunitaria de la que trae su causa y con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que interpreta la misma.

#### h) Cláusula de cierre

Finalmente el apartado i) del artículo 37.1 LGS se refiere a un último supuesto de reintegro que incluye una remisión a la normativa reguladora de la subvención. En concreto establece ese precepto que procederá el reintegro “en los demás supuestos previstos en la normativa reguladora de la subvención”. Se trata de una remisión amplia sin ningún límite legal que deja abierta la posibilidad de establecer otras causas de reintegro distintas de las ya analizadas, en función de la especial naturaleza o fines de la subvención<sup>104</sup>.

Coincidimos en señalar que quizás la forma en que habría de operar esta habilitación-remisión para el establecimiento de otras causas de reintegro no debería referirse al establecimiento por vía reglamentaria de supuestos que superen los regulados en la propia Ley. Lo más adecuado sería que esta cláusula de cierre permitiera concretar aquellos supuestos de reintegro que, “sin estar expresamente contemplados en la relación del artículo 37 son reconducibles a alguno de ellos<sup>105</sup>”.

En este sentido puede citarse incumplimientos tales como el previsto en el artículo 19.3 LGS. Establece este artículo que “el importe

---

<sup>104</sup> DEL BARCO/PANIZO GARCÍA/ SILVA URIEN/ ARELLANO PARDO: *Comentarios prácticos a la nueva Ley General de Subvenciones*, ob. cit. pág. 332.

<sup>105</sup> PASCUAL GARCÍA, J.: *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*, ob. cit. pág. 325.

de las subvenciones, en ningún caso, podrá ser de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos, supere el coste de la actividad subvencionada". El incumplimiento de esta obligación supondrá el obligatorio reintegro de la cuantía que exceda el coste de la actividad subvencionada. Un problema pudiera generarse cuando incumplándose el artículo 19.3 LGS existiera una concurrencia de subvenciones otorgadas por distintas Administraciones Públicas concedentes. La necesidad de reintegrar el exceso de todas ellas sobre el coste de la actividad financiada plantea la cuestión de qué ocurre en estos casos. ¿Qué Administración está facultada para exigir el reintegro de su subvención? En realidad no existe ninguna regla que permita fijar una prelación de subvenciones al objeto del reintegro de las mismas ante el incumplimiento del artículo 19.3 LGS, pero parece admisible que rija un criterio cronológico según el cual se reintegra primero la subvención percibida en último lugar hasta el importe que no supere el coste de la actividad subvencionada<sup>106</sup>; es decir habría que proceder al reintegro desde el final hasta al principio hasta llegar al coste de la actividad subvencionada, entendiéndose correctamente otorgadas y aplicadas las subvenciones concedidas al principio.

Otro supuesto de reintegro no expresamente incluido en el artículo 37 LGS y que podría entenderse incluido en la cláusula de cierre del apartado i) es el recogido en el artículo 31.4 b) LGS y referido al destino de los bienes inventariables adquiridos con la subvención. La norma impone en el caso de adquisición, construcción, rehabilitación y mejora de bienes inventariables una obligación de destinar tales bienes al fin para el que se concedió la subvención, que deberá mantenerse durante un periodo de tiempo (entre dos y cinco años en función del tipo de bien de que se trate). "El incumplimiento de la obligación de destino referida en el párrafo anterior, que se producirá en todo caso con la enajenación o el gravamen del bien, será causa de reintegro, en los términos establecidos en el Capítulo II del Título II de esta Ley, quedando el bien afecto al pago del reintegro cualquiera que sea su poseedor, salvo que resulte ser un tercero protegido por la fe publica registral o que justifique la adquisición de los

---

<sup>106</sup> DEL BARCO/PANIZO GARCÍA/ SILVA URIEN/ ARELLANO PARDO: *Comentarios prácticos a la nueva Ley General de Subvenciones*, ob. cit. pág. 332.

bienes con buena fe y justo título o en establecimiento mercantil o industrial, en caso de bienes muebles no inscribibles<sup>107</sup>”.

Finalmente, el artículo 19.4 LGS señala que “toda alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de las subvenciones, y en todo caso la obtención concurrente de otras aportaciones fuera de los casos permitidos en las normas reguladoras, podrá dar lugar a la modificación de la resolución de concesión en los términos establecidos en la normativa reguladora de la subvención”. En este caso, se puede producir, no la revocación del acto de concesión sino la modificación del mismo cuando o bien se alteren las condiciones que se consideraron al conceder la subvención o bien concurrieran varias subvenciones fuera de los casos permitidos. Como se ha señalado<sup>108</sup>, no se trata de un incumplimiento culpable, sino que tales alteraciones de las circunstancias pudieran ser por causas ajenas al beneficiario que de haber sido conocidas, quizás no se hubiera concedido la subvención en la cuantía en que se concedió, sino que precisamente por ello la cuantía habría sido otra, de tal modo que procede la modificación de la subvención y en este sentido se producirá un reintegro parcial por el importe de esa modificación.

### III. LA CUANTÍA DEL REINTEGRO

La consecuencia jurídica del reintegro de las subvenciones es la devolución de las cantidades percibidas. Así se desprende del tenor literal de los artículos 36 y 37 LGS en los que, aún referidos a supuestos distintos —la invalidez de la resolución de concesión y las causas de reintegro en sentido estricto—, se proclama la obligación de devolver las cantidades percibidas<sup>109</sup>. Por lo tanto, el principal objeto de reintegro será la cantidad que el beneficiario de la subvención hubiera percibido y en el que concurra algún motivo que justifique el reintegro de la misma o se derive de su anulación.

<sup>107</sup> Artículo 31.4 b) LGS. La negrita es nuestra.

<sup>108</sup> PASCUAL GARCÍA, J.: *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*, ob. cit. pág. 326.

<sup>109</sup> Así se expresa literalmente el artículo 36.4 LGS; por su parte, el artículo 37.1 LGS establece que “procederá el reintegro de las cantidades percibidas...”.

## 1. El reintegro parcial

El reintegro parcial de las subvenciones se remite a la posibilidad de un incumplimiento parcial de las obligaciones o compromisos referentes a la subvención<sup>110</sup>. En este sentido, 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 justicia debiera suponer un reintegro parcial de la subvención<sup>111</sup>; e incluso cuando se produzca una invalidez parcial del acto de concesión de la subvención, o una rectificación de un error material o aritmético que sólo suponga una disminución del importe, o se trate de una modificación de la subvención por cambio de las circunstancias tenidas en cuenta inicialmente y que implique una reducción de la cantidad percibida...<sup>112</sup>.

Al margen de referencias expresas en las causas de reintegro, debe señalarse que la Ley General de Subvenciones admite con carácter general la posibilidad del reintegro parcial sobre la base del principio de proporcionalidad<sup>113</sup> en cualquiera de las causas de reintegro recogidas en el artículo 37 LGS<sup>114</sup>. Así, el reintegro parcial se regula, con carácter general, en el artículo 37.2 LGS<sup>115</sup>: “cuando el

<sup>110</sup> Esta posibilidad se admite de manera expresa en los artículos 17, 37 y 40.1 LGS.

<sup>111</sup> Verbigracia el artículo 37.1 c) LGS.

<sup>112</sup> REBOLLO, PUIG, M.: “El reintegro de subvenciones”, en *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, ob. cit., pág. 444.

<sup>113</sup> GARCÉS SANAGUSTIN, M.: *La actividad subvencional en el sector público español: revocación, régimen sancionador y control*, ob. cit. pág. 42. Para este autor el principio de proporcionalidad informa el régimen jurídico de la cuantía del reintegro, en atención a la intensidad jurídica y física del cumplimiento, sin que pueda hablarse de una respuesta automática y de facto restitutoria en caso de concurrir alguna causa de reintegro.

<sup>114</sup> TENA PIAZUELO, V.: “El reintegro de subvenciones”, en *Comentarios a la Ley General de Subvenciones. Ley 38/2003, de 17 de noviembre*, López Ramón, F. (coord.), ob. cit. pág. 124; según se expresa, no puede hablarse de un reintegro parcial de subvenciones en abstracto o en general, sino que debe analizarse el incumplimiento parcial caso por caso para seguridad de la seguridad jurídica y la justicia material.

<sup>115</sup> Del mismo modo, el artículo 91 del Reglamento de la LGS se refiere al reintegro total o parcial de la subvención. Se consagra normativamente una posibilidad que estaba admitida en el ámbito jurisprudencial que asumía que aún siendo el montante principal objeto de devolución las cantidades efectivamente percibidas, era posible el reintegro parcial (STS de 28 de febre-

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 e 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”. del mismo modo, consideramos que ha de admitirse en los supuestos en los que la subvención aún no se haya cobrado por el beneficiario, la pérdida parcial del derecho al cobro de la subvención si concurren las mismas circunstancias que determinarían el reintegro parcial. Así se deduce claramente de la Ley General de Subvenciones cuando establece que “se producirá la pérdida del derecho al cobro total o parcial de la subvención en el supuesto de (...) concurrencia de alguna de las causas previstas en el artículo 37 de esta Ley<sup>116</sup>”

En definitiva, para poder apreciar el reintegro parcial de subvenciones conviene verificar la concurrencia de dos requisitos:

1.- que el cumplimiento de obligaciones y compromisos asumidos por el beneficiario sea significativo y se aproxime al cumplimiento total,

2.- que se acredite que el beneficiario desarrolla una actuación tendente a la satisfacción de los referidos compromisos y obligaciones.

Si no se cumplieran tales requisitos procederá el reintegro total de las cantidades percibidas por el beneficiario de la subvención y ello aunque se haya cumplido de forma parcial el objetivo, obligaciones o compromisos pero en ese caso ese cumplimiento no sea significativo.

Se ha señalado la falta de precisión y concreción de que adolecen los referidos requisitos y que requieren de una cierta interpretación. Así, la ley no precisa cuándo un cumplimiento se entiende que es significativo en sede de reintegro subvencional. Debe entenderse que ello ocurre cuando como mínimo las obligaciones y compromisos

---

ro de 1997 (*Tol 193205*). (DEL BARCO/PANIZO GARCÍA/ SILVA URIEN/ ARELLANO PARDO: *Comentarios prácticos a la nueva Ley General de Subvenciones*, ob. cit. pág. 333).

<sup>116</sup> Artículo 34.3 segundo párrafo LGS. La negrita es nuestra.

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<sup>117</sup>. 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 cuantificar aquél.

En este sentido 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 concesión<sup>118</sup>. Esta reflexión ha sido igualmente manejada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo que ha reiterado que “un incumplimiento parcial de las condiciones laborales superior a un determinado porcentaje del compromiso contraído puede determinar la obligación de reintegro total, no meramente proporcional de las cantidades recibidas<sup>119</sup>”.

Algo más complejo es la comprobación del elemento subjetivo que implica la exigencia de una actuación tendente a satisfacer los compromisos adquiridos al percibir la subvención, tal y como requiere el artículo 37.2 LGS. Se ha interpretado este requisito como la existencia de una buena fe por parte del beneficiario que permita acreditar fehacientemente que, existiendo una causa de reintegro, hubo una

---

<sup>117</sup> DEL BARCO/PANIZO GARCÍA/ SILVA URIEN/ ARELLANO PARDO: *Comentarios prácticos a la nueva Ley General de Subvenciones*, ob. cit. pág. 334.

<sup>118</sup> RODRÍGUEZ MOLERO, J.L.: “El procedimiento de incumplimiento y reintegro de subvenciones: una propuesta de racionalización”, en *Auditoría Pública*, n° 37, 2005, pág. 87.

<sup>119</sup> STS de 4 de noviembre de 2005, sala 3ª, sección 3ª, fundamento jurídico séptimo (*Tol 739167*); STS de 24 de febrero de 2005 (*Tol 598489*). El Tribunal Supremo de acuerdo con la normativa vigente, ha venido entendiendo que un incumplimiento superior al 50% de las condiciones de la subvención implicará un incumplimiento total que motivará el reintegro total (STS de 31 de marzo de 2003 (*Tol 350144*); STS de 30 de junio de 2003 sala 3ª, sección 3ª, Fundamento de derecho tercero (*Tol 295956*); STS de 26 de mayo de 2005, sala 3ª, sección 3ª, fundamento de derecho segundo (*Tol 656972*); STS de 7 de diciembre de 2005, sala 3ª, sección 3ª, fundamento de derecho sexto (*Tol 781444*).

intención real de cumplimiento; en tal caso podrá decretarse el reintegro parcial, apelando para ello al principio de proporcionalidad<sup>120</sup>. En estos casos se precisa una “liquidación, previos los controles o informes necesarios, para la determinación del importe del reintegro parcial en función del grado de cumplimiento de la actividad o de la cantidad correctamente justificada<sup>121</sup>”.

Ese reintegro parcial deberá ser determinado por la aplicación de los criterios enunciados en el artículo 17.3 n) LGS o, en su caso, en la normativa autonómica reguladora y que han de constar en las bases reguladoras. En este punto, recordamos que ese precepto señala que la norma reguladora de las bases de concesión de la subvención ha de señalar los “criterios de graduación de los posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones”. Además “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”. El artículo 17.3 n) LGS proporciona las bases para cuantificar el importe del reintegro parcial. En cualquier caso, y aunque no exista una previsión expresa de cuantificación en las bases reguladoras, se entiende que no hay problema en aplicar directamente el principio de proporcionalidad ante incumplimientos parciales<sup>122</sup>.

## 2. Los intereses de demora

Una de las cuestiones, quizás, más interesantes que plantean los aspectos materiales del reintegro es la referida a los intereses de demora que el receptor de la subvención ha de abonar conjuntamente con el importe principal objeto de reintegro.

<sup>120</sup> STS (sala 3ª, sección 3ª) de 1 de julio de 1998 (Tol 33659).

<sup>121</sup> PASCUAL GARCÍA, J.: *Régimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control*, ob. cit. pág. 326.

<sup>122</sup> SESMA SÁNCHEZ, B: *Las subvenciones públicas*, Lex Nova, Valladolid, 1998, pág. 577 y 587; STS de 3 de mayo de 1996. La aplicación del principio de proporcionalidad ha sido invocada por el Tribunal Supremo para cuantificar el incumplimiento y decretar el reintegro parcial [STS de 30 de junio de 2003, sala 3ª, sección 3ª, fundamento de derecho quinto, (Tol 295956)].



### A) *Supuestos aplicables*

La obligación de abonar intereses de demora es consustancial al reintegro de la subvención; y ello porque tales intereses tratan de compensar a la Hacienda Pública por la indisponibilidad de una determinada cantidad de dinero de forma indebida al haber sido concedida en forma de subvención inapropiadamente. Esa finalidad meramente resarcitoria —y no sancionadora<sup>123</sup>— es la que cumpliría en tales casos el interés de demora, asimilándose a lo que se califica civilmente como intereses correspondientes.

No obstante, la Ley General de Subvenciones 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. En efecto, el párrafo 4º de ese precepto establece que la declaración judicial o administrativa de nulidad o anulación llevará consigo la obligación de devolver las cantidades percibidas. Nada se dice en este punto sobre la posibilidad de incluir intereses de demora en el reintegro. Por el contrario el artículo 37 LGS se refiere al abono de tales intereses de forma expresa, así como el artículo 40.1 LGS que circunscribe la obligación de abonar los referidos intereses de demora a “los casos contemplados en el artículo 37 de esta Ley”. Como asevera nuestro Tribunal Supremo, la Administración

---

<sup>123</sup> El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en distintas ocasiones sobre la naturaleza de los intereses de demora. Vid. en este sentido, entre otras, STC 114/1992, de 14 de septiembre (*Tol 80725*), STC 206/1993, de 22 de junio (*Tol 82228*), STC 69/1996, de 18 de abril (*Tol 83003*). Del mismo modo el Tribunal Supremo ha distinguido entre los intereses moratorios y los intereses compensatorios, entre otras, en la STS de 18 de febrero de 2004 sala 3ª (*Tol 350770*), sección 3ª, en cuyo fundamento de derecho cuarto establece que los intereses de demora en el reintegro de subvenciones carecen de carácter sancionador, tendiendo a reintegrar a la Hacienda Pública de las consecuencias financieras derivadas de su indisponibilidad temporal, correlativa a la disponibilidad plena que de dichos fondos ha tenido el beneficiario desde el momento en que los recibió. Sobre tales consideraciones, el Tribunal Supremo mantiene que la ausencia de intereses compensatorios supondría un enriquecimiento del beneficiario contrario a la norma por disponer durante un tiempo de manera indebida de una cantidad de dinero; intereses que a diferencia de los intereses estrictamente moratorios se produce desde la fecha del abono [STS de 18 de febrero de 2004, sala 3ª, sección 3ª, fundamento de derecho octavo, (*Tol 350770*)].

no sólo está obligada a exigir intereses de demora en los casos de reintegro, sino obligada a reclamarlos<sup>124</sup>.

La exclusión del ámbito de aplicación de los intereses de demora de los supuestos de reintegro provocados por la invalidez del acto de concesión fue fruto de la recomendación que el Consejo de Estado efectuó en su dictamen el Anteproyecto de Ley General de Subvenciones: “no resulta justo añadir a la obligación de devolución de las cantidades percibidas el pago de un interés de demora (...) en aquellos casos en los que la invalidez del otorgamiento de la subvención se ha producido por una causa imputable a la Administración”. El propio Consejo de Estado entiende que “eximir del pago de intereses a los beneficiarios de subvenciones declaradas nulas o anuladas por causa imputable a la Administración evitaría una innecesaria litigiosidad...<sup>125</sup>”. En definitiva, la carga en que consisten los referidos intereses de demora no habría de recaer sobre el beneficiario de la subvención en los supuestos en los que el reintegro —que ya podría suponer un perjuicio para aquél— se produce por causa imputable a la Administración.

Sin embargo, puede plantearse que no es del todo adecuado o, si se nos permite, justo no exigir intereses de demora en los supuestos de nulidad o anulabilidad del artículo 36 LGS por entenderse que derivan de causa imputable a la Administración y por el contrario mantener la exigencia de los mismos en los supuestos de reintegro de pagos indebidos o declarados inválidos por errores materiales, aritméticos o de hecho del artículo 77 LGP. En su último párrafo refiere el abono de intereses de demora desde el momento en que se cobró la subvención para los supuestos en los que se produjo un pago indebido —de la subvención en nuestro caso— por error material, aritmético o de hecho. Se trata de un supuesto, tal y como ya hemos analizado, que escapaba del estricto ámbito de la Ley General de Subvenciones y que precisamente por ello, el devengo de intereses

---

<sup>124</sup> STS de 18 de febrero de 2004 (*Tol 350770*). La exigencia de intereses por demora se produce porque así está previsto en la ley, siendo irrelevante que en el acuerdo de concesión, o en las particulares relaciones de la recurrente con el Estado al formalizar el percibo de la subvención, se hiciera o no mención a esta circunstancia (fundamento de derecho segundo).

<sup>125</sup> Consejo de Estado, dictamen al Anteproyecto de Ley General de subvenciones, número 1756/2003, de 26 de junio, dictamen sobre el artículo 36.

de demora es objeto de regulación específica<sup>126</sup>. Aunque sobre esta cuestión nos ocuparemos posteriormente, permítasenos destacar el inconveniente jurídico que a nuestro parecer supone 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.

A la vista de ello, sugerimos una reinterpretación de estas cuestiones referentes al abono de intereses de demora en el caso de invalidez del acto de concesión de la subvención. Y ello porque resulta necesario aplicar la distinción esencial entre intereses meramente reparadores o correspectivos e intereses de demora sancionadores. Resultaría conveniente prescindir de la determinación de quién —Administración o contribuyente— ha sido el culpable de la nulidad, anulabilidad, error material, aritmético... a la hora de exigir intereses. Así, desde el momento en que se concedió la subvención hasta que declara la invalidez del acto de concesión podrían devengarse intereses legales no incrementados por la disposición por parte del beneficiario de una cantidad de dinero que no le correspondía dada la eliminación de todos los efectos jurídicos del acto de concesión anulado. Por el contrario, una vez declarada la obligación de devolución y tras el periodo voluntario de abono de la misma, podrían devengarse intereses de demora incrementados en el 25% por la demora en el cumplimiento de una obligación declarada por la Administración que habría de abonar el beneficiario de la subvención. A partir de ese momento, la demora no es imputable a la Administración sino que el beneficiario sería el obligado a dar cumplimiento a la resolución

---

<sup>126</sup> Artículo 77.4 LGP: “A salvo de lo establecido por la normativa reguladora de los distintos reintegros, el reintegro de pagos indebidos o declarado inválidos con arreglo a lo establecido en el apartado anterior devengará el interés previsto en el artículo 17 de esta ley, y desde el momento en que se produjo el cobro”.

correspondiente, aunque la misma goce de la autotutela administrativa o ejecutividad de las decisiones judiciales<sup>127</sup>.

Por otro lado, y como especificidad, conviene recordar que en el caso de la declaración de la obligación de reintegro por aplicación del artículo 37.1 h) LGS (ayudas y subvenciones incompatibles con el Tratado de la Comunidad Europea) el interés de demora se rige por su normativa específica comunitaria que no es otra que el Reglamento CE 659/1999, en cuyo artículo 14.2 recoge el devengo de intereses de demora, y que tendría primacía sobre la Ley General de Subvenciones en este punto.

### B) Devengo de los intereses de demora.

El artículo 37.1 LGS no ofrece dudas sobre el devengo de los intereses. Se señala como *dies a quo* el momento en el que se pagó la subvención ahora reintegrada, fijándose como *dies ad quem* la fecha en que se acuerda la procedencia del reintegro.

Esta delimitación temporal ha suscitado algunas reflexiones que consideramos oportunas plantear. En primer lugar, el inicio del cómputo se produce desde el momento del pago de la subvención, y no desde el momento en que venciera, verbigracia, el plazo para justificar aquella o cumplir con las obligaciones o compromisos asumidos<sup>128</sup>. Difiere ello del régimen general establecido en la Ley General Presupuestaria cuyo artículo 17 refiere el inicio de este cómputo en el día siguiente al vencimiento de la obligación<sup>129</sup>, en este caso derecho de crédito a favor de la Hacienda Pública. Más allá de entender que ese momento pudiera concretarse en la resolución que decretara la procedencia del reintegro, lo cierto es que la Ley General de

---

<sup>127</sup> Sobre esta cuestión y en general sobre los intereses de demora en la Ley General Presupuestaria vid un trabajo anterior: MARTÍNEZ GINER, L.A.: *La Hacienda Pública deudora (un estudio de Derecho Financiero con especial referencia al cumplimiento de las obligaciones públicas)*, ob. cit. págs. 238-313.

<sup>128</sup> PASCUAL GARCÍA, J.: *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*, ob. cit. pág. 328.

<sup>129</sup> Recordamos en este punto que el artículo 9 LGP admite la aplicación de normas especiales —en nuestro caso la Ley General de Subvenciones— en la regulación del régimen jurídico de los derechos de naturaleza pública de la Hacienda Pública.

Subvenciones ha optado por llevar a sus últimas consecuencias la naturaleza indemnizatoria de estos intereses, fijando el inicio del cómputo de los mismos desde el preciso momento en que se percibió la subvención. En el caso de que existieran pagos parciales a cuenta o anticipados, sus respectivas fechas serán relevantes para calcular para cada uno de esos pagos o plazos sus correspondientes intereses de demora<sup>130</sup>.

Mayores críticas ha suscitado la determinación del *dies ad quem*. Y ello porque la solución que ofrece el artículo 37 LGS no es plenamente satisfactoria<sup>131</sup>. Razones de justicia material y la adecuada reparación del perjuicio económico causado a la Administración por la indisponibilidad de los fondos públicos, aconsejan determinar el día final del cómputo de los intereses de demora en el momento del efectivo reintegro de las cantidades<sup>132</sup>. No obstante, según se mantiene, dificultades técnicas a la hora de llevar a cabo la recaudación actualizada y bien cuantificada de tales cantidades ha motivado que por mayor operatividad administrativa se residencie ese momento final del cómputo de los intereses de demora en la fecha de la resolución administrativa del reintegro, lo que genera en la práctica un período de carencia financiera en favor del sujeto que ha incumplido<sup>133</sup>.

Como se ha afirmado, el cifrar el final del cómputo de los intereses de demora en el momento en que se realice efectivamente el reintegro, obviaría un problema cual es el de conocer por parte del beneficiario cuándo se dictó la resolución que proclama el reintegro. Por otro lado, según se dice, esta propuesta de día final de cómputo podría producir una cierta injusticia al hacer recaer sobre el beneficiario de la subvención una especial diligencia a la hora de efectuar el reintegro, pues cuanto más tardara en realizarlo, más tendría que pagar al devengarse intereses hasta el mismo momento del rein-

---

<sup>130</sup> REBOLLO, PUIG, M.: "El reintegro de subvenciones", en *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, ob. cit., pág. 449.

<sup>131</sup> TENA PIAZUELO, V.: "El reintegro de subvenciones", en *Comentarios a la Ley General de Subvenciones. Ley 38/2003, de 17 de noviembre*, López Ramón, F. (coord.), ob. cit. pág. 124.

<sup>132</sup> GARCÉS SANAGUSTIN, M.: *La actividad subvencional en el sector público español: revocación, régimen sancionador y control*, ob. cit. pág. 45.

<sup>133</sup> GARCÉS SANAGUSTIN, M.: *La actividad subvencional en el sector público español: revocación, régimen sancionador y control*, ob. cit. pág. 45.

tegro efectivo<sup>134</sup>. En nuestra opinión, eso que se plantea como un inconveniente no es más que la aplicación lógica de la propia naturaleza de los intereses correspectivos de carácter indemnizatorio en que consisten los intereses anejos al reintegro de subvenciones<sup>135</sup>; y más allá de su valoración nos parece que sería algo consustancial a los mismos. Por otra parte si el beneficiario no reintegra la subvención en su momento —una vez declarado el reintegro de la misma—, habrá de soportar la carga de los intereses, ahora sí por demora por causa únicamente imputable al propio beneficiario. En cualquier caso, el carácter ejecutivo del acto administrativo que resuelve el procedimiento de reintegro podría, en nuestra opinión, admitir jurídicamente la solución vigente: se abonan intereses de demora hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro.

### C) Cuantía de los intereses de demora

La cuantía de los intereses de demora viene fijada en el artículo 38 LGS que señala que el interés aplicable en materia de subvencio-

---

<sup>134</sup> TENA PIAZUELO, V.: “El reintegro de subvenciones”, en *Comentarios a la Ley General de Subvenciones. Ley 38/2003, de 17 de noviembre*, López Ramón, F. (coord.), ob. cit. pág. 125.

<sup>135</sup> REBOLLO, PUIG, M.: “El reintegro de subvenciones”, en *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, ob. cit., pág. 450. Se afirma comentando la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 2004 (Tol 350770) que en relación con la obligación de intereses no sería del todo apropiado denominarla “de demora”, puesto que no tiene una naturaleza sancionadora. Se trata de una mera compensación del acreedor y tiende a reintegrar a la Hacienda Pública de las consecuencias financieras derivadas de su indisponibilidad temporal, correlativa a la disponibilidad plena que de dichos fondos ha tenido el beneficiario desde el momento mismo en que los recibió: no hay propiamente sanción, sino compensación de costes financieros que para la Administración supone haberse desprendido de fondos públicos (ob. cit. pág. 450). A la luz de esa doctrina, parece que el Tribunal Supremo ha querido concebir tales intereses no por mora por causa de un retraso en el cumplimiento (en cuyo caso habría que hablar de demora a partir de la declaración de reintegro), sino por el hecho de disponer de manera indebida durante un tiempo de una cantidad de dinero que no le corresponde al beneficiario de la subvención (intereses correspectivos o indemnizatorios). Esa parece ser la interpretación que se desprende de la regulación del cómputo de los intereses de demora en materia de reintegro de subvenciones. Otra cuestión distinta será la cuantía de los mismos, como veremos a continuación..

nes será el interés legal del dinero incrementado en un 25%, salvo que la Ley de Presupuestos Generales del Estado establezca otro diferente. El anterior artículo 81.9 LGP regulador del reintegro de subvenciones aplicaba los intereses de demora del artículo 36 de la anterior Ley General Presupuestaria que se cuantificaba en el interés legal del dinero.

Difiere este tipo de interés de demora (art. 38 LGS) del general que se establece en la Ley General Presupuestaria para los derechos económicos de la Hacienda Pública que queda cifrado en el interés legal del dinero, tal y como señala el artículo 17 LGP<sup>136</sup>. El apartado 3 de ese precepto se refiere expresamente a las especialidades en materia tributaria, que como es conocido implica la aplicación de un interés de demora equivalente al interés legal del dinero incrementado en un 25%<sup>137</sup>. Como ya hemos advertido líneas arriba, el artículo 9 LGP habilita y permite la regulación específica frente a la propia Ley General Presupuestaria: el artículo 38 LGS cumple esa especialidad.

En definitiva, se le da el mismo tratamiento a la falta de disposición de fondos públicos por parte de la Hacienda Pública provocada por el ingreso tardío de las deudas tributarias que a la disposición indebida de dinero público (en forma de subvenciones) por parte del beneficiario de la misma<sup>138</sup>.

La cuantía del interés de demora en los supuestos de reintegro de subvenciones merece una valoración crítica especial<sup>139</sup>. Y ello por-

---

<sup>136</sup> Artículo 17.2 LGP: "El interés de demora resultará de la aplicación, para cada año o periodo de los que integren el periodo de cálculo, del interés legal fijado en la Ley de Presupuestos para dichos ejercicios".

<sup>137</sup> Artículo 26.6 LGT.

<sup>138</sup> DEL BARCO/PANIZO GARCÍA/ SILVA URIEN/ ARELLANO PARDO: *Comentarios prácticos a la nueva Ley General de Subvenciones*, ob. cit. pág. 340 y 341.

<sup>139</sup> Mencionamos, siquiera, la especial circunstancia que implica el reintegro sin requerimiento previo como excusa absolutoria, en el ámbito administrativo y penal, en relación con los intereses de demora. Así, en la esfera sancionadora administrativa, el artículo 63.1 LGS vincula al ausencia de sanción al reintegro voluntario de la subvención y de los intereses correspondientes sin requerimiento previo (se trata del interés legal incrementado en un 25% salvo que la Ley de Presupuestos Generales del Estado fije otro distinto). Por el contrario, el artículo 308 CP regula en la exención de responsabilidad penal por el delito de fraude de subvenciones, la obligación

que el incremento en ese 25% sobre el interés legal del dinero a que hace referencia la normativa reguladora se compadece mal con la finalidad meramente resarcitoria que corresponde a la naturaleza indemnizatoria de estos intereses correspondientes. Quizás debiera entenderse que hasta que se declara en el procedimiento administrativo correspondiente el reintegro de la subvención procedería abonar en concepto de interés de demora únicamente el interés legal del dinero por la indisponibilidad de los fondos públicos objeto de la subvención por parte de la Hacienda Pública, sin necesidad del referido incremento. Por el contrario, una vez declarada la procedencia del reintegro, la demora en la efectiva devolución de la subvención sí podría concretarse en un interés de demora equivalente al interés legal incrementado en un 25%, pues en tales casos creemos que existe un *plus* de desvalor que ha de ser considerado<sup>140</sup>. De esa forma, creemos que se adecuaría a las exigencias de justicia el reintegro de las subvenciones. Esta solución propuesta contrasta con la que se deriva del ordenamiento vigente<sup>141</sup>, en el que desde el pago de la subvención procede abonar el interés legal incrementado en un 25% (artículo 37 y 38 LGS) y desde el vencimiento de la obligación, que

---

de abonar sin requerimiento previo el importe de la subvención percibida indebidamente más el interés legal del dinero incrementado en dos puntos. Por ello, habrá que diferenciar ambos supuestos, puesto que un reintegro voluntario con los intereses de demora del artículo 38 LGS podría evitar la sanción administrativa por infracción muy grave (artículo 63 LGS), pero no la sanción penal si concurrieran las exigencias para que la conducta fuera tipificada como delito. La razón es el diferente interés de demora que se exige para que se aplique la excusa absoluta por abono voluntario del importe de la subvención e intereses de demora.

<sup>140</sup> Nos remitimos en este punto al desarrollo que efectuaremos sobre la recaudación del reintegro de subvenciones. Permitásenos adelantar únicamente, que la Ley General de Subvenciones se remite a la Ley General Presupuestaria que considera aplicable a los derechos de carácter público de la Hacienda Pública la normativa tributaria de recaudación.

<sup>141</sup> Se ha planteado la injusticia que supone aplicar el interés de demora incrementado a todas las causas de reintegro, dado que aunque la ley no distingue la aplicación de tales intereses en función de la causa de reintegro del artículo 37 LGS de que se trate, en muchas ocasiones las causas de reintegro no merecen esa interpretación sancionadora que se predica de los intereses de demora incrementado en un 25% (REBOLLO, PUIG, M.: "El reintegro de subvenciones", en *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, ob. cit., pág. 451).



puede cifrarse en el momento en que existe una resolución administrativa firme que reconozca e imponga el reintegro de la subvención, procedería abonar simplemente el interés legal (artículo 17 LGP), tal y como nosotros interpretamos sistemáticamente la normativa de referencia.

Consideramos que desde el pago de la subvención hasta que se reconoce por la Administración la existencia de una causa de reintegro habría que abonar el interés legal, y únicamente cuando existiera demora en la efectiva devolución del reintegro una vez reconocida y conocida por el beneficiario la obligación de proceder de inmediato al abono de las cantidades percibidas, podría entenderse adecuado el incremento en un 25% de la cuantía del interés legal del dinero. Y ello, en buena parte, por aplicación de las normas de recaudación tributaria que podrían extenderse a la recaudación de los reintegros de subvenciones, tal y como se desprende del artículo 11 LGP<sup>142</sup>.

Finalmente, se plantea una última cuestión referida al reintegro de intereses financieros generados por la subvención. El artículo 19.5 LGS se refiere, en cierto modo, a ello al establecer que “los rendimientos financieros que se generen por los fondos librados a los beneficiarios incrementarán el importe de la subvención concedida y se aplicarán igualmente a la actividad subvencionada, salvo que, por razones debidamente motivadas, se disponga lo contrario en las bases reguladoras de la subvención”.

La cuestión que se plantea es si significa ello que existiendo una causa de reintegro ha de procederse igualmente al reintegro de esos intereses generados por la cantidad en que consiste propiamente la subvención. Una interpretación literal del artículo 37 LGS nos lleva a una respuesta negativa. Y ello porque ese precepto comienza estableciendo que “también procederá el reintegro de las cantidades percibidas”. Como se ha argumentado, en esencia esos intereses que ha generado la subvención no se pueden entender como “cantidades percibidas”, no siendo por lo tanto objeto de reintegro. No obstante, consideraciones estrictas de justicia abogan por otra interpretación. En ese sentido una interpretación sistemática es la que se requiere

---

<sup>142</sup> El artículo 38.1 LGS remite a la Ley General Presupuestaria en lo relativo a la cobranza del reintegro de subvenciones. El artículo 11 LGP somete a los derechos de naturaleza pública a lo establecido en la Ley General Tributaria y en el Reglamento General de Recaudación.

para dar, en nuestra opinión, una respuesta satisfactoria. La conjunción del artículo 19.3 y 19.5 LGS nos ofrecen una solución interesante. Cuando la subvención concedida más los posibles intereses financieros que esa cantidad hubiera generado superen el coste de la actividad subvencionada (artículo 19.3 LGS), será necesario minorar el importe de la subvención reintegrando para ello el exceso de tales cantidades sobre el coste de la referida actividad (artículo 37.3 LGS); y ello teniendo en cuenta que en ese exceso, y por lo tanto en el reintegro, haya que considerar los intereses financieros generados por la subvención<sup>143</sup>.

En todo caso, se ha subrayado que la posibilidad de reintegrar el importe de la subvención más los intereses financieros generados por la misma podría ir contra el propio artículo 37 LGS y plantear problemas esenciales de justicia, puesto que si el reintegro de la subvención incluye el principal y los intereses de demora, al acumularse éstos a los intereses financieros que se hubieran generado por el subvención, los intereses de demora ya no tendrían ese significado indemnizatorio, puesto que la exacta restitución a la Hacienda Pública se produciría con los referidos intereses financieros generados y reintegrados. Existiría una excesiva carga para el beneficiario que en esos casos estaría obligado a una restitución por encima de lo que en estricta justicia le correspondería.

#### IV. PRESCRIPCIÓN

Un aspecto digno de especial atención en la Ley General de Subvenciones y que presenta ciertas especificidades es el relativo al régimen de la prescripción como forma de extinción del reintegro. 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

---

<sup>143</sup> DEL BARCO/PANIZO GARCÍA/ SILVA URIEN/ ARELLANO PARDO: *Comentarios prácticos a la nueva Ley General de Subvenciones*, ob. cit. pág. 335.

públicas tendentes a la liquidación y recaudación de las obligaciones de que se trate.

### **1. Supuestos de prescripción**

El régimen jurídico de la prescripción del reintegro de subvenciones se encuentra recogido tanto en la Ley General de Subvenciones como en la propia Ley General Presupuestaria. Así, el artículo 39 LGS se refiere a la prescripción del derecho de la Administración a reconocer o liquidar el reintegro<sup>144</sup>. Por el contrario, la prescripción del derecho a exigir o recaudar el reintegro previamente reconocido y liquidado es objeto de regulación en el artículo 15 LGP. De acuerdo con este precepto prescribe a los cuatro años el derecho de la Hacienda Pública estatal “al cobro de los créditos reconocidos o liquidados, a contar desde la fecha de su notificación o, si ésta no fuera preceptiva, desde su vencimiento”. Ello es fruto de 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.

Por otro lado, el reconocimiento o liquidación del reintegro de subvenciones presenta particularidades derivadas, entre otros motivos, de la existencia de una pluralidad de causas de reintegro. Por ello la Ley General de Subvenciones ha regulado expresamente solo ese supuesto. Por el contrario, una vez declarado y reconocido el reintegro, ni la recaudación del mismo ni la prescripción del derecho de cobro presentan ninguna especificidad.

### **2. Plazo de prescripción y cómputo**

El plazo de prescripción del reintegro de subvenciones es de cuatro años<sup>145</sup>. Se mantiene el plazo de prescripción tributaria —vigente desde 1998— que hasta la nueva Ley General Presupuestaria no

---

<sup>144</sup> Como señala REBOLLO, PUIG, M.: “El reintegro de subvenciones”, en *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, ob. cit., pág. 455, no se regula la prescripción de cada una de las causas de reintegro del artículo 37 LGS sino que se establece un régimen jurídico global de prescripción del derecho a liquidar o reconocer el reintegro, y no sobre la posibilidad de declarar cada una de las causas del artículo 37 LGS.

<sup>145</sup> Artículo 39 LGS.

había sido extendido al resto de derechos o ingresos de naturaleza pública<sup>146</sup>. Los vigentes artículos 15 LGP y 39 LGS recomponen la igualdad de fuerzas en lo relativo a la existencia de un diferente plazo de prescripción para los derechos y para las obligaciones públicas. Con carácter general prescribirán a los cuatro años los derechos de naturaleza pública de la Hacienda Pública estatal<sup>147</sup>.

Como norma especial debe considerarse el plazo de prescripción de la obligación de reintegro cuando su causa derive de la aplicación del artículo 37.1 h) LGS (ayudas de Estado contrarias al Tratado CE). En este sentido el artículo 15 del Reglamento CE n° 659/1999 establece que las competencias de la Comisión en lo relativo a la recuperación de ayudas estarán sujetas a un plazo de prescripción de diez años. Ese plazo se computará a partir de la fecha en que se haya concedido la ayuda ilegal al beneficiario<sup>148</sup>. La admisibilidad de esta norma especial relativa a la prescripción vendría avalada por la propia Ley General Presupuestaria en cuyo artículo 15 salva la aplicación de leyes especiales reguladoras de cada recurso; en una interpretación amplia cabría admitir ese plazo especial de la normativa comunitaria, que por otra parte gozaría de una cierta primacía.

Retomando el tema principal, permítasenos recordar que, en definitiva, son cuatro, por lo tanto, los años de que dispone la Administración tanto para liquidar y reconocer la existencia de un reintegro como para su exigencia a través de la recaudación correspondiente. Cuestión distinta es la determinación del cómputo de ese plazo; ¿desde cuándo comienza a computarse ese plazo de cuatro

---

<sup>146</sup> En efecto, el anterior artículo 40 LGP cifraba el plazo general, salvo lo dispuesto en las leyes reguladoras de los distintos recursos, en cinco años. Por el contrario, el vigente artículo 15 LGP consolida el plazo general de prescripción en cuatro años. Recordamos en este punto que el vigente artículo 25 LGP hace prescribir, igualmente, las obligaciones públicas a los cuatro años.

<sup>147</sup> No se refiere la Ley General de Subvenciones a la aplicación retroactiva de este nuevo plazo de cuatro años. Es decir, se ha planteado si ese nuevo plazo de aplica también a las obligaciones de reintegro nacidas antes de la entrada en vigor de la ley. Entendemos que ese plazo de prescripción de cuatro años ha de aplicarse a partir de la entrada en vigor de la norma pero incluyendo a los créditos por reintegro, aún no prescritos, pero para los que ya hubiera empezado a computar el plazo de prescripción con anterioridad (Vid. REBOLLO, PUIG, M.: "El reintegro de subvenciones", en *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, ob. cit., pág. 459).

<sup>148</sup> Art. 15.2 Reglamento CE n° 659/1999.

años en el que la inactividad de la Administración conlleva la extinción de la obligación de reintegro?

En el supuesto de prescripción del derecho al cobro del reintegro previamente reconocido, señala el artículo 15 LGP que el plazo cuatrianual comienza a contarse “desde la fecha de la notificación, o si ésta no fuera preceptiva, desde su vencimiento”. En nuestro caso, el plazo de prescripción del derecho de cobro del reintegro comenzaría a computarse desde el momento en que se notifique la resolución que resuelve el procedimiento de reintegro, que según el artículo 42 LGS tiene carácter preceptivo. Desde ese momento la Hacienda Pública estatal dispone de un plazo de cuatro años para la exigencia del abono de ese reintegro<sup>149</sup>. En definitiva, desde que el derecho de cobro puede ejercitarse.

En cuanto al cómputo del plazo de prescripción del derecho a reconocer y liquidar el reintegro, el artículo 39 LGS trata de dar una respuesta adecuada a todos los supuestos que pueden producirse, y establece medidas específicas relativas al cómputo del plazo de prescripción que superan la regulación genérica contenida en el artículo 15 LGP. Este precepto fija el inicio del cómputo del plazo de prescripción en el momento o día en que el derecho a reconocer o liquidar el crédito puede ejercitarse por parte de la Administración; esto es —y aplicado a nuestro caso— desde que se entienda producida la causa de reintegro.

La diversidad de causas de reintegro prevista en la Ley General de Subvenciones requiere adaptar esa genérica determinación del cómputo del plazo de prescripción a este régimen jurídico. Y ello porque a veces no es fácil determinar desde cuándo se puede ejercitar el derecho a reconocer o liquidar el reintegro<sup>150</sup>. Así, el apartado a) del

---

<sup>149</sup> Recordamos que el artículo 42 LGS regula el procedimiento de reintegro y señala que la duración máxima de ese procedimiento será de 12 meses desde el inicio del mismo hasta la resolución y su notificación.

<sup>150</sup> DEL BARCO/PANIZO GARCÍA/ SILVA URIEN/ ARELLANO PARDO: *Comentarios prácticos a la nueva Ley General de Subvenciones*, ob. cit. pág. En supuestos como la falta de justificación del destino de los fondos o la Decisión de reintegro dictada por la Comisión Europea es fácil determinar el momento a partir del cual se puede ejercitar el derecho a reconocer o liquidar el reintegro. No obstante la jurisprudencia declaraba que el plazo de prescripción del derecho a liquidar el reintegro comenzaba a computarse desde que finalizaba el período concedido para cumplir las condiciones de

artículo 39.1 LGS intenta establecer un momento lo más común posible a todos los supuestos de reintegro y cifra el inicio del cómputo del plazo de prescripción en el momento en que venza el plazo para presentar la justificación por parte del beneficiario o entidad colaboradora<sup>151</sup>. Lo importante no es cuando se presentó la justificación, sino cuando debió presentarse como máximo. Por lo tanto, aunque la justificación se presente antes de que venza el plazo de justificación, el inicio del cómputo del plazo de prescripción será el último día del plazo de justificación.

Por lo tanto, tal y como se ha apuntado, existirían tres plazos: un primer plazo para la realización de la actividad subvencionada, un segundo plazo para la justificación formal de la misma que comienza cuando concluye el primero, y un tercer plazo de prescripción que comienza cuando acaba el segundo. Con ello, aunque la causa de reintegro sea anterior al fin del plazo de justificación —por ejemplo, si se trata de la no realización de la actividad objeto de la subvención en cuyo caso se produciría tras el fin del primer plazo—, el plazo de prescripción computaría una vez finalizado el periodo para justificar, es decir, mucho después del día en que podría ejercitarse el derecho de reintegro.

---

la subvención. Seguimos en este punto el análisis de REBOLLO, PUIG, M.: “El reintegro de subvenciones”, en *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, ob. cit., pág. 460: STS de 15 de febrero de 2000 (*Tol 37244*), el cómputo comienza el día en que venció el plazo en que debieron quedar cumplidas las condiciones a que se supeditó la concesión de la subvención; STS de 21 de enero de 2004 (*Tol 340484*), desde el momento en que transcurrió el período concedido para el cumplimiento de las condiciones de disfrute de la subvención; STS de 3 de diciembre de 1998 (*Tol 34364*), desde el día en que finalizan los cinco años concedidos para realizar el proyecto; STS de 24 de octubre de 2001 (*Tol 67896*), desde el momento en que vence el período en que deben cumplirse las condiciones a que se somete el otorgamiento de los beneficios; STS de 18 de julio de 2001 (*Tol 102485*), desde el momento en que transcurrió el periodo concedido para el cumplimiento de tales condiciones; STS de 4 de mayo de 2004 (*Tol 421260*) desde la fecha de terminación del plazo de ejecución del proyecto.

<sup>151</sup> La LGS ha pretendido en este sentido plasmar con algunas matizaciones las soluciones jurisprudenciales. Así se ha partido, en el fondo, del momento a partir del cual puede ejercitarse el derecho a reclamar el reintegro, que coincide con el del incumplimiento de las condiciones: STS de 4 de mayo de 2004, sala 3ª, sección 4ª, fundamento de derecho segundo (*Tol 421260*), que se verifican transcurrido el plazo de justificación.

En el fondo se trataría del mismo criterio que el previsto en la Ley General Presupuestaria, pues con la justificación de la subvención es como se conoce la aplicación de los fondos entregados pudiendo comprobarse la procedencia o no del reintegro. A partir del vencimiento del plazo de justificación se puede hacer efectivo el derecho a liquidar o reconocer el reintegro; para ello se dispone de un plazo de cuatro años. En contra REBOLLO PUIG entiende que con la solución de la Ley General de Subvenciones el inicio del cómputo puede producirse mucho después de poder ejercitarse el derecho de reintegro<sup>152</sup>. En nuestra opinión, estando de acuerdo con esa apreciación, no debe olvidarse que el momento en el que, con carácter general, se podría conocer la existencia de ese reintegro sería una vez finalizado el plazo de justificación y verificada en tal momento la causa de reintegro.

En relación con todo ello debe recordarse que el artículo 30 LGS establece que serán las bases reguladoras de la subvención las que establezcan el plazo para rendir las cuentas precisas y justificar la aplicación de los fondos percibidos. En ausencia de previsión expresa, el párrafo 2 del mencionado precepto establece que la justificación se realizará como máximo, en el plazo de tres meses desde la finalización del plazo para la realización de la actividad. Se trata, pues, de la determinación de un momento preciso y claro a partir del cual la Hacienda Pública tiene los datos suficientes, o al menos, ha dejado pasar el plazo necesario para poder tenerlos, como para iniciar procedimientos tendentes a la determinación y reconocimiento de la obligación de reintegro.

No obstante, existen situaciones para las que este momento de inicio del cómputo del plazo de prescripción del derecho a reconocer la obligación de reintegro no es satisfactorio. Nos referimos a las subvenciones en las que tras su concesión no es preciso realizar ninguna justificación, puesto que las mismas se conceden en atención a la concurrencia de una concreta situación en el beneficiario en el momento de la concesión<sup>153</sup>. En tal caso, la hipotética justificación se

---

<sup>152</sup> REBOLLO, PUIG, M.: "El reintegro de subvenciones", en *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, ob. cit., pág. 461.

<sup>153</sup> Sirvan como fundamento normativo los artículos 30.7 LGS ("Las subvenciones que se concedan en atención a la concurrencia de una determinada situación en el perceptor no requerirán otra justificación que la acreditación

podiera concretar en la verificación de la concurrencia de esa causa al concederse la subvención. Por ello, el apartado b) del artículo 39.2 LGS cifra el momento del inicio del cómputo de la prescripción para estos casos en el propio momento de la concesión, sin atender al día de la notificación, publicación o pago de la misma. La especificidad que supone este supuesto en cuanto al régimen de justificación exige adecuar el momento de inicio del cómputo del plazo de prescripción a la misma. Tras la concesión, en principio, ya no hay que justificar nada, y por ello el inicio del plazo de prescripción no se puede establecer en función de esa circunstancia, en el momento en que finalice el plazo de justificación porque no existe precisamente ésta. Por todo ello, se computa el plazo de prescripción del derecho a reconocer y liquidar el reintegro, desde el momento de la concesión.

Finalmente, las reglas sobre el cómputo del plazo de prescripción se completan con la referencia contenida en la letra c) del artículo 39.2 LGS. Este precepto se refiere a las subvenciones en las que se hubieran establecido condiciones, obligaciones o cargas que debieran ser cumplidas o mantenidas durante un periodo de tiempo<sup>154</sup>. Como se ha argumentado acertadamente<sup>155</sup>, si se mantuviera para tales casos el inicio del cómputo del plazo de prescripción en el momento en que venciera el plazo para justificar la subvención, cualquier obligación de destino o mantenimiento que se prolongara más allá del

---

por cualquier medio admisible en derecho de dicha situación previamente a la concesión, sin perjuicio de los controles que pudieran establecerse para verificar su existencia”), y el artículo 2.1 b) LGS que define el concepto de subvención y que establece como uno de sus requisitos: “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”. La negrita es nuestra.

<sup>154</sup> Verbigracia, el mantenimiento de un determinado número de personas empleadas en una actividad durante un período de tiempo, o el caso del artículo 31.4 LGS: adquisición o construcción de bienes inventariables que siendo inscribibles en un registro público conlleva la carga de destinar los bienes al fin concreto al que se concedió durante un período de tiempo que fijarán las bases reguladoras y que no podrá ser inferior a cinco años.

<sup>155</sup> DEL BARCO/PANIZO GARCÍA/ SILVA URIEN/ ARELLANO PARDO: *Comentarios prácticos a la nueva Ley General de Subvenciones*, ob. cit. pág. 351.



plazo de cuatro años haría ineficaz e inútil el plazo de prescripción pues habiendo transcurrido cuatro años, no cabría ninguna rescisión y, en su caso, reintegro por parte de la Administración. Por todo ello se hace preciso cifrar el inicio del plazo de prescripción del derecho a reconocer y liquidar el reintegro en tales casos en el momento en que venza ese periodo durante el cual debe mantenerse o cumplirse una determinada carga o condición.

### ***3. Causas de interrupción del plazo de prescripción***

La interrupción del plazo de prescripción implica, con carácter general, volver a computar los cuatro años del plazo; es decir, que el tiempo transcurrido hasta la interrupción desaparece. Pocas novedades presenta la Ley General de Subvenciones en este punto en relación con el régimen general de causas interruptivas de la prescripción que recoge el artículo 15.2 LGP y que por remisión no son otras que las causas recogidas en la Ley General Tributaria<sup>156</sup>.

Por su parte la interrupción de la prescripción de la acción de cobro del reintegro de la subvención ya reconocido se rige, igualmente, por el artículo 15.2 LGP.

Sin embargo, el legislador ha querido —sin ser ciertamente original— regular expresamente en el artículo 39.3 LGS las causas de interrupción del plazo de prescripción al objeto de adaptar los tres tradicionales supuestos de la normativa tributaria a este concreto derecho de contenido económico y naturaleza pública que es el reintegro de la subvención. El resultado, no obstante, no dista mucho de la regulación contenida en el artículo 68 LGT.

En primer lugar, se recoge la interrupción del plazo de prescripción provocada por “cualquier acción de la Administración, realizada con conocimiento formal del beneficiario o de la entidad colaboradora, conducente a determinar la existencia de alguna de las causas de reintegro<sup>157</sup>”. Se trata de actuaciones de la Administración que impiden el mantenimiento del silencio de la relación jurídico-subven-

---

<sup>156</sup> Artículo 15.2 LGP: “La prescripción de los derechos de la Hacienda Pública estatal se interrumpirá conforme a lo establecido en la Ley General Tributaria y se aplicará de oficio”.

<sup>157</sup> Vid. STS de 26 de mayo de 2005, sala 3ª, sección 3ª, fundamento de derecho quinto y sexto (*Tol 656972*).

cional y que pueden concretarse en la iniciación de procedimientos de comprobación de subvenciones, o del procedimiento de control financiero o del procedimiento de reintegro en sí mismo: en definitiva, se trata de actuaciones que implican la verificación de alguna causa de reintegro<sup>158</sup>.

Además, y siguiendo la experiencia tributaria, todas esas actuaciones de la Administración han de ir acompañadas de un conocimiento formal y fehaciente por parte del beneficiario interesado o de la entidad colaboradora en cuyo beneficio corre el plazo de prescripción: no por parte de uno u otro sino de aquél obligado realmente al reintegro. Es por ello, necesaria la notificación válida del inicio de tales actuaciones al interesado dentro del plazo de prescripción: precisamente esa notificación válida interrumpe ese plazo. En lógica consecuencia las notificaciones defectuosas y nulas así como las actuaciones internas de la Administración que no se hacen públicas al interesado no se consideran actuaciones aptas para interrumpir el plazo de prescripción de la obligación de reintegro<sup>159</sup>. Tales actuaciones interruptivas de la Administración han de ser actos tendentes realmente a avanzar en auténticos procedimientos de comprobación, control, reintegro teniendo de manera indudable una finalidad de

---

<sup>158</sup> No se trata, por lo tanto, únicamente de la iniciación del procedimiento de reintegro, sino que incluso las actuaciones rutinarias de solicitud de información o documentación a los beneficiarios interrumpen la prescripción (REBOLLO, PUIG, M.: "El reintegro de subvenciones", en *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, ob. cit., pág. 465). Mantiene este autor que incluso las actuaciones administrativas inválidas o incluso nulas tienen virtualidad interruptiva de la prescripción, puesto que si éstas no se impugnan esas actuaciones se presumen válidas y por lo tanto interrumpen la prescripción, y si se impugnan eso en sí mismo interrumpe el referido plazo, quebrándose el silencio de la relación jurídica (ob. cit. Pág. 466). En contra de esta opinión, FALCÓN Y TELLA, R.: "Prescripción de tributos y sanciones", *Civitas REDF*, n° 98, 1998, pág. 200. Dice este autor que "resulta perfectamente defendible que en ningún caso el acto anulado (aunque no se trate de nulidad absoluta) interrumpe la prescripción".

<sup>159</sup> Entiende REBOLLO, PUIG, M.: "El reintegro de subvenciones", en *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, ob. cit., pág. 466, que lo que realmente interrumpe la prescripción no es la actuación administrativa sino el conocimiento de la misma por parte del beneficiario. De hecho la fecha que se toma en cuenta para determinar la interrupción es la de esa notificación o conocimiento, y por ello no tiene efecto interruptivo ni las actuaciones internas ni las notificadas defectuosamente.

conocerla existencia o no de causas de reintegro. Por todo ello, las actuaciones o notificaciones que no pretendan profundizar en esa línea se consideran actuaciones meramente interruptivas cuya única finalidad —irrelevante a los efectos legales— es impedir que se consuma el plazo de prescripción<sup>160</sup>.

En segundo lugar, la norma se refiere a una variedad de actuaciones —y su sustanciación— que incluyen “la interposición de recursos de cualquier clase, la remisión del tanto de culpa a la jurisdicción penal o la presentación de denuncia ante al Ministerio Fiscal, así como las actuaciones realizadas con conocimiento formal del beneficiario o de la entidad colaboradora en el curso de dichos recursos<sup>161</sup>”.

Analizando por partes estas causas de interrupción de la prescripción diremos que la interposición de recursos rompe el silencio de la relación jurídica y por ello quiebra el cómputo del plazo de prescripción<sup>162</sup>. La norma se refiere a recursos de cualquier clase debiendo entenderse que incluye recursos administrativos, judiciales, ordinarios o extraordinarios. Y ello tanto si la impugnación la realiza el propio beneficiario —aunque la interrupción iría en su contra— como la propia Administración, que por supuesto puede hacerlo a través incluso de la propia revisión de oficio. La norma se refiere al mantenimiento del efecto interruptivo durante la sustanciación del recurso; es decir la interrupción por todas las actuaciones realizadas en el curso de los procedimientos, marcando la resolución expresa final del procedimiento el momento del nuevo cómputo del plazo de prescripción. No obstante, cabe la consumación de la prescripción si durante la sustanciación del recurso y entre dos actuaciones la actividad queda paralizada durante más de cuatro años. En este sentido debe apuntarse que el incumplimiento del plazo para resolver el procedimiento de reintegro provoca la caducidad del mismo y además la enervación del efecto interruptivo que causó el inicio de ese proce-

---

<sup>160</sup> Por todas véanse STS de 25 de junio de 1987, STS 14 de diciembre de 1993.

<sup>161</sup> Artículo 39.3 b) LGS.

<sup>162</sup> La norma no concreta qué acto debe ser objeto de recurso. Basta con una impugnación para que se produzca la ruptura del silencio de la relación jurídica y con ello la interrupción de la prescripción. REBOLLO, PUIG, M.: “El reintegro de subvenciones”, en *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, ob. cit., pág. 469 y, STS 18 de julio de 2001 (Tol 102485).

dimiento<sup>163</sup>, impidiendo la resolución del procedimiento de reintegro si al desaparecer ese efecto interruptivo se ha consumado el plazo de prescripción de cuatro años que nunca se interrumpió.

En todo caso, si el procedimiento se suspendiera de forma justificada<sup>164</sup>, no podría entenderse consumada la caducidad del procedimiento, pero si esa suspensión se prolongara y se paralizara la vía administrativa o judicial durante cuatro años, habría que entender prescrita la obligación de reintegro, por aplicación de la consolidada línea jurisprudencial en materia tributaria sobre esta cuestión<sup>165</sup>.

La remisión del tanto de culpa a la jurisdicción penal o la denuncia ante el Ministerio Fiscal son supuestos en los que existen indicios de la comisión de un delito de fraude de subvenciones del artículo 308 CP que debe ser sustanciado en vía judicial<sup>166</sup>. En último término el silencio de la relación jurídica desaparece, precisamente, porque se trata de verificar en ese procedimiento la existencia de delito, del que se pueda derivar igualmente el reintegro de la subvención. Si finalmente no se estima la existencia de delito, los procedimientos pendientes en los que la Administración se abstuvo continuarán o se iniciarán<sup>167</sup>, siempre dentro del plazo de prescrip-

<sup>163</sup> Artículo 42.4 LGS: "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". Crítico con ello se ha expresado REBOLLO, PUIG, M.: "El reintegro de subvenciones", en *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, ob. cit., pág. 470 quien entiende que se puede producir una situación paradójica, en tanto que actuaciones menos significativas interrumpirían la prescripción, mientras que todo un procedimiento de reintegro con conocimiento formal del beneficiario que hubiera caducado no interrumpiría ese plazo. Entiende —si bien no estamos de acuerdo— que el legislador debería reconsiderar ese efecto enervador de la interrupción de la prescripción provocado por la caducidad.

<sup>164</sup> Artículo 42.4 LGS.

<sup>165</sup> Por todas, STS de 23 de marzo de 1996 (*Tol 188299*).

<sup>166</sup> Artículo 55.1 LGS: "En los supuestos en los que la conducta pudiera ser constitutiva de delito, la Administración pasará el tanto de culpa a la jurisdicción competente y se abstendrá de seguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no dicte sentencia firme, tenga lugar el sobreseimiento o el archivo de las actuaciones o se produzca la devolución del expediente por el Ministerio Fiscal".

<sup>167</sup> Artículo 55.3 LGS.

ción y teniendo en cuenta que las referidas actuaciones interrumpen el plazo de prescripción.

Finalmente, la letra c) del artículo 39.3 LGS recoge el tradicional supuesto interruptivo derivado de las actuaciones del propio beneficiario o entidad colaboradora tendente a la liquidación de la subvención, o del propio reintegro. Se trata de un supuesto de interrupción de la prescripción de la obligación de reintegro en la que es el propio interesado el que actúa con la finalidad de que se liquide la subvención o la referida obligación de reintegro. En definitiva es una actuación donde se reconoce en cierto modo la obligación de reintegro. No obstante, este efecto interruptivo pierde sentido en las subvenciones denominadas postpagables, que son aquéllas que se abonan tras la realización de la actividad correspondiente por parte del beneficiario y de su justificación<sup>168</sup>. En definitiva, la liquidación de la subvención es, en estos casos, previa al pago de la misma y por lo tanto, antes de que pueda comenzar a correr el plazo de prescripción del reintegro. Por el contrario en las subvenciones denominadas prepagables, sí que es posible que se produzcan estas actuaciones interruptivas al justificarse la subvención, porque precisamente la determinación de la cantidad subvencionable se hace depender de la justificación que acredite la aplicación de los fondos públicos previamente percibidos por parte del beneficiario<sup>169</sup>. En definitiva, ha de tratarse de actuaciones que de manera inequívoca manifiesten por parte del beneficiario la ruptura del silencio de la relación jurídica<sup>170</sup>, bien por facilitar la liquidación de la subvención, verbigracia mediante el cumplimiento de su obligación de justificación, o por permitir y favo-

---

<sup>168</sup> Recordemos que la regla general se encuentra contenida en el artículo 34.3 LGS que recogiendo la tradicional regla del servicio hecho, señala 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”.

<sup>169</sup> PASCUAL GARCÍA, J.: *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*, ob. cit. pág. 330.

<sup>170</sup> Como ha sido puesto de manifiesto lo importante no es que sea “fehaciente” —adjetivo que no añade nada nuevo— sino que lo que importa es que esa actividad quede acreditada por cualquier medio de prueba (REBOLLO, PUIG, M.: “El reintegro de subvenciones”, en *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, ob. cit., pág. 467).

recer activamente actuaciones de comprobación y control tendentes a la verificación de la existencia de causas de reintegro.

Permítasenos completar el régimen jurídico de la prescripción de la obligación de reintegro señalando que consumada la prescripción aprovecha por igual a todos los obligados al reintegro de que habla el artículo 40 LGS; y ello por aplicación de la interpretación que se mantiene en sede tributaria para similares supuestos. Por ello se mantiene que la causa de interrupción de la prescripción de la obligación de reintegro del artículo 39.3 LGS vale para todos los obligados al reintegro incluidos los responsables siempre que los deudores principales tengan conocimiento de las actuaciones correspondientes de la Administración; y ello aunque no lleguen a tener conocimiento de su producción<sup>171</sup>.

La prescripción de la obligación de reintegro, por aplicación del artículo 15.2 LGS, se aplicará de oficio, es decir, que sin necesidad que se alegue opera automáticamente *ope legis*. No obstante el beneficiario podría hacerla valer cuando consumado el plazo de prescripción se dictara una resolución de reintegro. En tal caso, podría pedir la anulación de esa resolución aunque anteriormente no hubiera invocado o alegado la aplicación de la prescripción<sup>172</sup>.

<sup>171</sup> REBOLLO, PUIG, M.: "El reintegro de subvenciones", en *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, ob. cit., pág. 456 y 457.

<sup>172</sup> El Tribunal Supremo ha entendido que esa resolución que declararía el reintegro en materia de subvenciones cuando ya se hubiera consumado el plazo de prescripción por la no aplicación de oficio de la misma sería anulable, impidiendo la revisión de oficio por la vía del artículo 102 LRJPAC. [STS de 11 de julio de 2001, (Tol 102219)].