

LAS CUESTIONES PROCEDIMENTALES CONTROVERTIDAS EN LA FASE DECLARATIVA DEL PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO DE SUBVENCIONES PÚBLICAS (*)()**

SUSANA E. CASTILLO RAMOS-BOSSINI

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: ALGUNAS CUESTIONES GENERALES DE NECESARIA PRECISIÓN.– II. LOS OBLIGADOS AL REINTEGRO: 1. Los obligados principales. 2. Los obligados al reintegro en otros supuestos.– III. EL PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO: 1. Naturaleza del procedimiento de reintegro y regulación del mismo. 2. Compatibilidad del procedimiento de reintegro con otros procedimientos de exigencia de responsabilidad. 3. La iniciación del procedimiento de reintegro. 4. El trámite de audiencia en el procedimiento de reintegro. 5. La resolución del expediente de reintegro: especial referencia a la motivación.– IV. LAS CONSECUENCIAS DEL TRANSCURSO DEL TIEMPO EN EL PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO: 1. La declaración de caducidad. 2. La prescripción del derecho.– V. EL REINTEGRO DE AYUDAS EUROPEAS.– VI. CONCLUSIONES.– VII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El presente estudio analiza, tras distintas modificaciones normativas y en especial las modificaciones operadas en el régimen jurídico y el procedimiento administrativo común y las novedades jurisprudenciales acontecidas en los últimos años, las cuestiones más problemáticas que se suscitan en el procedimiento de reintegro de subvenciones públicas, ya se trate de las normas de aplicación al mismo o se refieran a los distintos trámites que han de seguirse en el ciclo procedimental, y las soluciones que a las mismas se han aportado desde la doctrina y la jurisprudencia.

Palabras clave: subvenciones; reintegro; obligados; procedimiento; ayudas de Estado; iniciación; audiencia; caducidad; prescripción.

ABSTRACT: *The present study analyzes, after different regulatory modifications and especially the modifications operated in the legal regime and the common administrative*

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 10 de junio de 2019 y evaluado favorablemente para su publicación el 23 de septiembre de 2019.

(**) El presente trabajo se inscribe en los estudios realizados en el marco del Proyecto I+D DER2016-79920-R «La lucha por la ética y contra la corrupción: empleo y contratación del sector público, urbanismo y actividad de fomento de los poderes locales» financiado por el Gobierno de España y la Unión Europea.

procedure and the new jurisprudential events that have occurred in recent years, the most problematic issues that arise in the procedure for reimbursement of public subsidies, whether the rules apply to it or refer to the different procedures to be followed in the procedural cycle, and the solutions that have been provided to them from the doctrine and jurisprudence.

Key words: subsidies; reimbursement; obligated; procedure; State aid; initiation; hearing; expiration; prescription.

I. INTRODUCCIÓN: ALGUNAS CUESTIONES GENERALES DE NECESARIA PRECISIÓN

La actividad de fomento se ha vinculado al liberalismo económico ya que, desde el punto de vista de este, el Estado ha de estimular y apoyar la iniciativa privada, y no suplirla salvo que sea estrictamente necesario (1). Sería así una

(1) Como resulta archiconocido JORDANA DE POZAS (1949: 44), en una definición clásica de la actividad de fomento reiterada por la mayoría de la doctrina que se ha ocupado del tema, la caracterizará por ser la «acción de la administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidos a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin usar la coacción ni crear servicios públicos» y, en este sentido y para este autor, la actividad de fomento se contrapone a la de servicio público en que la «administración realiza *directamente* y con sus propios medios el fin perseguido; mientras que en el fomento se limita a estimular a los particulares para que sean ellos, por su propia voluntad, desarrollando una actividad determinada, suplan *indirectamente* el fin que la administración persigue». Por su parte, y en el mismo sentido que el autor anterior, PARADA VÁZQUEZ (1999: 419) la definirá como «aquella modalidad de intervención administrativa que consiste en dirigir la acción de los particulares hacia fines de interés general mediante el otorgamiento de incentivos diversos, sin usar la coacción ni crear servicios públicos».

Dicha concepción clásica de la actividad de fomento ha sido, sin embargo, puesta en cuestión. A título de ejemplo, COSCULLUELA MONTANER (2010: 633), y para despojar de elementos negativos a la definición clásica de fomento, ha optado por definirla como la «actividad que consiste en estimular o ayudar una actividad privada de interés público». Asimismo, VILLAR PALASÍ (1950: 104), citando a HARIOU, expone que la actividad de fomento resulta indefinida pues tanto da decir que el estado fomenta la beneficencia (fomento) como que prohíbe la mendicidad (policía) y, al respecto, sugiere que tal vez sería más idóneo insertar la actividad de fomento en el cuadro general de la administración indirecta del estado, y específicamente, con la colaboración privada en los fines administrativo.

Otros autores han propuesto una revisión del concepto tradicional de fomento por sujeción de esta actividad a los principios del Estado de derecho y la interdicción de la arbitrariedad en su ejercicio y, de esta forma, MARTÍN MATEO (1986: 452) propuso una nueva denominación de esta como «actividad de estimulación» para su mejor caracterización. Por último, y en idéntico sentido, MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (1989: 755) la ha caracterizado como actividad dispensadora de ayudas y subvenciones, proponiendo el abandono de la terminología tradicional, a fin de conseguir su adaptación a su realidad actual cuando el Poder público la emplea como instrumento de dirección y conformación de las realidades económicas y sociales o en garan-

vía intermedia entre la inhibición y el intervencionismo del Estado. Y con dicha perspectiva han sido abordadas, con carácter general, por los tratadistas tradicionales las distintas técnicas en que se plasma el fomento. Fleiner (1933: 104) hablará de que mediante estas técnicas de concesión de subsidios a empresas privadas «se pueden proteger ciertos esfuerzos en el terreno cultural y moral». Merkl (2004: 293) incluirá dicha actividad dentro de la Administración interna del Estado que tratan de fomentar la vida cultural y la civilización. Waline (1936: 263), por su parte, aludirá a que estamos en presencia de «la intervención del Estado para secundar una obra o una empresa privada de interés público». O, por poner un último ejemplo, Hariou (1933: 320) dirá que con estas técnicas «se responde con un gesto de aprobación y estímulo al gesto de los hombres abnegados que emprenden una obra de interés general».

De otro lado, y para ir delimitando el objeto de este trabajo, es preciso señalar que la actividad de fomento de las Administraciones Públicas, como es generalmente conocido, puede llevarse a cabo a través de distintos cauces (2), pero, sin duda, es la subvención el más significativo si atendemos a un aspecto meramente cuantitativo, pero también cualitativo dada la diversidad de manifestaciones de esta y la función que cumplen en el tráfico jurídico.

tía de derechos fundamentales y no solo de la promoción de su ejercicio en condiciones de mayor igualdad. Con esta perspectiva, la define cómo «actividad administrativa consistente en el otorgamiento directo o indirecto de bienes o derechos a determinados administrados —públicos o privados—, con carácter no devolutivo y por razón de ciertas actividades que les son propias, ya realizadas o aún por desarrollar, quedando en este último caso afectados a su realización».

(2) Respecto de los distintos medios a través de lo que se lleva a cabo la actividad de fomento tampoco ha existido una completa unanimidad. JORDANA DE POZAS (1949: 46) clasificaría la actividad de fomento en medidas positivas y negativas, en función de si ofrecían ventajas a los particulares o, por el contrario, les causaba un perjuicio el continuar realizando una actividad, si bien dicha clasificación ha sido, en cierta medida, cuestionada por la doctrina más solvente en la materia. En este sentido, SANTAMARÍA PASTOR (2009: 357) ha hablado de la necesaria depuración de dicha clasificación y ha puesto de relieve sus deficiencias indicando que esa clasificación responde a un esquema de valores de dudosa validez en nuestros días; pero que además resulta discutible por tres razones: primero, porque incluye entre las técnicas de fomento modalidades de la acción pública que no pueden ser consideradas como tales; segundo, porque, en sentido opuesto, omite la mención de nuevos medios de estímulo que poseen hoy una importancia sustancial; y tercero, porque una parte importante de los medios que enumera no son hoy utilizables por razones jurídicas y económicas de diversa naturaleza. FERNÁNDEZ FÁRRERES (2009: 149) opina que dicha clasificación presenta escaso fundamento, encerrando en sí la negación misma de la especificidad de la acción de fomento, al incluir como medios o instrumentos del mismo supuestos que en forma alguna pueden serlo, y PAREJO ALFONSO (2003: 672), asimismo y en idéntico sentido siendo crítico con la clasificación tradicional, estima que dada la instrumentalidad de esta actividad respecto de las políticas públicas sustantivas en los diferentes sectores de la realidad social, resulta muy difícil reducir a sistema la multiplicidad y heterogeneidad de las regulaciones de que es objeto y, por tanto, construir un régimen jurídico general de la misma.

En efecto, el instituto jurídico subvencional tiene como fin principal impulsar u orientar comportamientos para la consecución de objetivos dignos de protección y estímulo, propios de la actividad de fomento, siempre sobre la inexcusable premisa que obliga a la Administración a servir con objetividad los intereses generales y a satisfacer las necesidades públicas (art. 103.1 CE). Partiendo de la búsqueda de un interés público concreto y determinado, al servicio del cual se concibe el instrumento subvencional, y siempre dentro del marco competencial propio de la Administración concedente, es de todo punto inconcebible una subvención ayuna de causa que la justifique y de procedimiento que asegure la tutela de los fines perseguidos.

Respecto de la misma, cabe recordar al comienzo de este trabajo la consolidada doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo expresada, entre otras, en las sentencias de 7 de abril de 2003 (rec. 11328/1998), reiterada a su vez en la de 4 de mayo de 2004 (rec. 3481/2000) y de 17 de octubre de 2005 (rec. 158/2000), que expresan respecto de la naturaleza de la subvención que *«el establecimiento de la subvención puede inscribirse en el ámbito de las potestades discrecionales de las Administraciones públicas, pero una vez que la subvención ha sido regulada normativamente termina la discrecionalidad y comienza la previsión reglada cuya aplicación escapa al puro voluntarismo de aquellas»* (3).

Atendiendo a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la subvención forma parte de la actividad administrativa de fomento y es un acto administrativo de carácter condicional; lo que implica que el beneficiario de la misma está

(3) La STS de 19 de diciembre de 2013 (rec. 3125/2010) se pronuncia al respecto del modo que se reproduce a continuación: «Según resulta de la jurisprudencia reiterada de esta Sala, expresada entre otras en las sentencias de 7 de abril de 2003 (RC 11328/1998), 4 de mayo de 2004 (RC 3481/2000), 17 de octubre de 2005 (RC 158/2000) y 15 de noviembre de 2006 (RC 2586/2004), la naturaleza de dicha medida de fomento administrativo puede caracterizarse por las notas que a continuación se reseñan: “En primer lugar, el establecimiento de la subvención puede inscribirse en el ámbito de las potestades discrecionales de las Administraciones públicas, pero una vez que la subvención ha sido regulada normativamente termina la discrecionalidad y comienza la previsión reglada cuya aplicación escapa al puro voluntarismo de aquellas. En segundo término, el otorgamiento de las subvenciones ha de estar determinado por el cumplimiento de las condiciones exigidas por la norma correspondiente, pues de lo contrario resultaría arbitraria y atentatoria al principio de seguridad jurídica. Por último, la subvención no responde a una *causa donandi*, sino a la finalidad de intervenir en la actuación del beneficiario a través de unos condicionamientos o de un *modus*, libremente aceptado por aquél. Por consiguiente, las cantidades otorgadas en concepto de subvención están vinculadas al cumplimiento de la actividad prevista. Se aprecia, pues, un carácter condicional en la subvención, en el sentido de que su otorgamiento se produce siempre bajo la condición resolutoria de que el beneficiario tenga un determinado comportamiento o realice una determinada actividad en los términos en que procede su concesión (Cfr. SSTS 20 de junio, 12 de julio y 10 de octubre de 1997, 12 de enero y 5 de octubre de 1998, 15 de abril de 2002 *ad exemplum*)”».

obligado a cumplir la finalidad perseguida por aquélla y las demás exigencias que se le impongan. Y la consecuencia legalmente prevista para el incumplimiento de dichas obligaciones no es la nulidad del acto administrativo de otorgamiento de la subvención, sino el reintegro (STS de 28 de enero de 2014, rec. 428/2011). Es decir, es un negocio jurídico con un contenido propio que implica el desplazamiento de fondos públicos con un fin determinado y la asunción de unas obligaciones por el beneficiario. En suma, se trata de una donación modal que no se salda con la mera justificación formal, sino con la real (STS de 11 de diciembre de 2014, rec. 5333/2011) ya que la entrega de la ayuda pública no es definitiva, pues no se perfecciona hasta que la Administración comprueba que se han cumplido las obligaciones impuestas en la concesión de la subvención, comprobación que ha de ser minuciosa por la naturaleza pública del dinero entregado al particular.

Sentadas las premisas anteriores, cabe hacer referencia a que la subvención se configura como una de las medidas que emplea la Administración para fomentar la actividad de los particulares hacia fines de interés general, comprendiendo tal concepto, toda clase de favorecimiento de una acción mediante la concesión de estímulos económicos, ya signifiquen estos una pérdida de ingresos para la Administración a través de las exenciones y desgravaciones fiscales, ya un desembolso inmediato de dinero público destinado a dicha función de fomento o promoción. De esta forma, la subvención se plasma a través de muy variadas fórmulas, a saber: transferencias corrientes y de capital, subvenciones corrientes y de capital, anuales o plurianuales, en dinero o en especie, aportaciones patrimoniales en dinero, en bienes o en derechos a entidades, asociaciones, fundaciones o sociedades mercantiles de titularidad pública o mixta, aportaciones a planes de obras o servicios públicos, etc., siendo el régimen jurídico de concesión, gestión, justificación y aportación singular y específico en cada caso, pero fundamentada su concesión en todos los supuestos referidos en razones de interés público que, en todo caso, deben quedar acreditados en el momento de su otorgamiento. Y es que, como bien señala la STS de 10 de julio de 2018 (rec. 1555/2016), el concepto mismo de la subvención es incompatible con la atribución libérrima de fondos públicos. En ningún caso puede concebirse la subvención como desplazamiento patrimonial sin causa o con fundamento en la mera liberalidad de la entidad concedente. De esta forma, y concorde con esa finalidad, el fundamento mediato del reintegro de subvenciones al que se dedica este trabajo no puede ser otro que el principio de prohibición de enriquecimiento injusto que se plasma en la necesidad de devolver las cantidades obtenidas como subvención de forma indebida y en el que subyace, como declara la SAN de 30 de julio de 2014 (rec. 66/2014), un interés general y público.

En el ámbito estricto de las subvenciones públicas, las de carácter finalista y condicionado, su régimen jurídico básico deriva de la Ley 38/2003, General

de Subvenciones (en adelante, LGS), desarrollada por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, RGS) que vinieron a reforzar el control de ejecución de las mismas en distintos aspectos y, muy específicamente, en lo referido a los instrumentos de control y las obligaciones del beneficiario.

Ahora bien, la Disposición Final primera de dicha Ley establece que la misma se dicta al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.13.º, 14.º y 18.º de la Constitución, indicando los artículos que constituyen legislación básica del Estado, para en el punto 2 señalar que las restantes disposiciones de la presente Ley resultarán únicamente de aplicación en el ámbito de la Administración General del Estado y de las entidades que integran la Administración Local, si bien añade dicho precepto que, no obstante, cuando las Comunidades Autónomas hubieran asumido competencias en materia de régimen local, la Ley se aplicará a las entidades que integran la Administración Local en el ámbito territorial de las referidas Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo establecido en el apartado 1 de esa disposición (4).

Pues bien, y de acuerdo con lo más arriba apuntado, en el Título II, los artículos 36, 37 y el apartado 1 del artículo 40 que regulan la materia estudiada son declarados básicos, quedando al margen de dicha calificación tanto los plazos de prescripción, como la naturaleza de los créditos a reintegrar y de los procedimientos para su exigencia. Asimismo, tienen carácter básico en la norma reglamentaria los artículos 91 a 93 del RGS (Disposición Final primera).

De otro lado, y en segundo lugar, es preciso poner de manifiesto que la materia que será objeto de análisis discurre en franca conexión entre el Derecho administrativo y el Derecho financiero. El hecho de que las subvenciones constituyen al mismo tiempo una actividad administrativa y una modalidad

(4) Algunas Comunidades Autónomas han procedido a regular, mediante Ley, la materia referida (puede verse, a título de ejemplo, la Ley 7/2005, de 18 de noviembre, de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, la Ley 9/2007, de 13 de junio, de subvenciones de Galicia, la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de la Comunidad de Castilla y León o la Ley 6/2011, de 23 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura, incluyendo en unos casos a las entidades locales y dejándolas al margen en otros). En otros casos han integrado la regulación en normas más amplias de finanzas públicas (Cataluña o Valencia) o, por último, otras Comunidades Autónomas no han procedido a la regulación de dicha materia remitiéndose a la normativa estatal (Andalucía). Asimismo, en unos supuestos, han abordado la regulación de la materia objeto de este estudio estableciendo normas específicas para la materia contenida en normas no básicas, mientras que en otros, de nuevo, no han desplazado a la normativa estatal. Por último, es de resaltar las especialidades normativas aplicables a la Comunidad Foral Navarra (Disposición Adicional Vigésima) y al País Vasco (Disposición Adicional Vigésima segunda). El presente trabajo quedará ceñido a la legislación estatal, sin perjuicio de dar puntual referencia a dichas cuestiones en la normativa autonómica.

de gasto público, es determinante para la intervención en cascada de ambos sectores del ordenamiento jurídico (5). Me ceñiré, sin embargo, al ordenamiento jurídico-administrativo sin perjuicio de realizar puntuales referencias a normas presupuestarias o relativas al gasto público a las que, en su caso, remitiré oportunamente. No en vano, y como se ha referido, la consideración y tratamiento de la actividad subvencional como parte del gasto público es evidente y se refleja desde el mismo momento en que la propia LGS se dicta al amparo de los apartados 13.º y 14.º del art. 149 de nuestra Carta Magna que, como se sabe, son títulos de intervención de índole económica. De ahí que, como se ha destacado (6), se establezca un riguroso régimen de control, garantías y cautelas que subyacen en la regulación del gasto subvencional y que trasciende al control sobre el deudor de la Hacienda Pública por las cantidades percibidas indebidamente, sin perjuicio, eso sí, que se haya apuntado que el régimen de control financiero de las subvenciones tiene aspectos muy similares, si no idénticos (7), a los establecidos en el procedimiento inspector en el marco de la investigación de los tributos.

Por último, también es preciso referirse a una última cuestión, más de fondo, consistente en que en el ciclo procedimental de la subvención pueden distinguirse dos momentos: de un lado, aquel donde se valora el cumplimiento de los requisitos previos de capacidad que deben reunir los solicitantes para ser potenciales beneficiarios; y, de otro lado, un segundo momento procedimental, ya posterior a la concesión, en el que debe justificarse la realización

(5) No obstante, como ha aclarado la STS de 1 de abril de 2019 (rec. 2426/2018), merece destacarse la especial posición jurídica del deudor en caso de reintegro de subvenciones respecto a la del deudor tributario en general. En efecto, la deuda tributaria deriva de una obligación legal de contribuir en función de los ingresos o bienes del contribuyente y no presupone ningún incumplimiento previo. Sin embargo, en el supuesto de ayudas y subvenciones la obligación de reintegro de las mismas a la Hacienda pública deriva de un previo incumplimiento en lo que respecta al empleo de dichos fondos públicos, lo que obliga a una interpretación rigurosa de la normativa aplicable.

(6) L.A. MARTÍNEZ GINER y A. NAVARRO FAURE (2010: 152).

(7) Señalan los autores referidos en la nota anterior que «la LGS se ha inspirado en el procedimiento de inspección tributaria para regular el procedimiento de control financiero de subvenciones públicas. Las similitudes son evidentes: la forma de iniciación (plan de inspección o control tributario/plan de auditorías), el plazo de duración (doce meses en ambos casos), las causas de ampliación de dicho plazo (sustancialmente idénticas a las recogidas en el artículo 49 de la LGT), la obligación de colaboración con los interventores (que se establece de forma similar a la que se reconoce a los inspectores de Hacienda, incluyendo, el libre acceso a información de cuentas bancarias relacionadas con la subvención), la documentación de las actuaciones (en diligencias e informes, como en el ámbito de la inspección tributaria) o los efectos de dichos informes (conformidad o disconformidad) son datos que reflejan la clara inspiración del control financiero de subvenciones de la nueva LGS en el procedimiento de inspección tributaria. Ahora bien, hay algunos aspectos en los que el procedimiento de control financiero todavía se separa claramente del procedimiento de inspección tributaria».

de la actividad o comportamiento objeto de subvención y el cumplimiento del resto de deberes y obligaciones comprometidas, y a los que se condiciona la efectividad de la ayuda concedida.

Al respecto, como detallan la mayoría de los autores que se han ocupado del tema (8), resulta necesario deslindar entre invalidez de la subvención por causas de nulidad o anulabilidad con arreglo a los establecido en la legislación procedimental común (con la consiguiente anulación de la misma) (9) y la revocación de las subvenciones, un concepto más estricto que se ha ido decantando a través de la labor del Consejo de Estado y del Tribunal Supremo, que se produce cuando el beneficiario de la subvención, a tenor de la naturaleza condicionada de la misma, incumple los compromisos, obligaciones o condiciones impuestas

(8) Entre otros que podrían citarse cabe reseñar, refiriéndose a este concreto aspecto, los trabajos de D. CUADRADO ZULOAGA (2001); V. MANTECA VALVERDE (2007); L.A. MARTÍNEZ GINER (2006); J. PASCUAL GARCÍA (2008); o, por citar un último ejemplo, J. RODRIGO LAVILLA (2018).

(9) El propio Consejo de Estado (Dictamen nº 55.280, de 18 de octubre de 1990) ha indicado desde la década de los noventa que los actos de concesión de subvenciones son actos administrativos puros y declarativos de derechos, y con ello en modo alguno revocables directamente por vía unilateral de la Administración, exigiéndose para su anulación la vía procedimental de la revisión de oficio. En sentido análogo, la STS de 6 de junio de 1989 (rec. 2154/1985) dispuso que cuando se trata de dejar sin efecto un acto declarativo de derechos, cual es la concesión de una determinada subvención económica, aduciendo para ello un motivo jurídico como es el negar con posterioridad a aquel acto que el beneficiario del mismo ostentare derecho a la subvención allí concedida, el trámite a seguir obligatoriamente es el de la revisión de oficio de actos administrativos. Criterio que también es recogido por otras sentencias posteriores del Tribunal Supremo, como la de 6 de marzo de 1998 (rec. 1472/1984).

Y respecto de esta el Tribunal Supremo tiene declarado en Sentencia de 10 de julio de 2018 (rec. 901/2016) que «en materia de subvenciones la declaración, judicial o administrativa, de nulidad de una subvención lleva consigo la obligación de devolver las cantidades percibidas, según dispone el artículo 36.4 de la Ley General de Subvenciones, sin que esta consecuencia legal pueda verse modificada por la aplicación del art. 106 de la Ley 30/1992. Es más, si se considera que el exceso en la actuación de la Administración no se produjo por el ejercicio de la acción destinada a obtener la revisión de oficio del acto sino por el retraso en el ejercicio de la acción destinada a obtener el reintegro de la cantidad indebidamente percibida, la conclusión alcanzada por la sentencia tampoco podría ser aceptada. En esta hipótesis el cómputo del plazo para que la Administración pudiese ejercer la acción destinada a reclamar las cantidades indebidamente percibidas no puede empezar a computarse sino desde el momento en que la declaración de nulidad es firme, pues solo a partir de ese momento la Administración está legitimada para solicitar el reintegro de las cantidades que a la postre se consideraron indebidamente percibidas». Y sigue diciendo que en la sentencia de 14 de julio de 2015 (rec. 2223/2013) se afirmó «[...] aunque ciertamente tiene razón la Administración recurrente en que difícilmente podría correr el plazo de prescripción para reclamar una cantidad cuya percepción ha sido declarada nula de pleno derecho antes de dicha declaración de nulidad. Sin que tampoco se pueda confundir este supuesto con la prescripción de la acción destinada a reclamar el importe de las subvenciones por incumplimiento de las condiciones que, como ya hemos señalado en una numerosa jurisprudencia, no requiere el ejercicio previo de una revisión de oficio. [...]».

en el acto de concesión o establecidas en la Ley (10). Ambos producirán similares efectos, es decir, la pérdida del derecho concedido, pero las causas que motivan la pérdida de ese derecho, así como el procedimiento para adoptar la decisión, son diferentes en función de que se esté ante la anulación o frente a la revocación (11). Y es que, tanto la LGS como el RGS, regulan los reintegros

(10) La STS de 16 de septiembre de 2002 (rec. 7242/1997) explica muy pedagógicamente que «En segundo lugar, es reiterada doctrina de esta Sala (SSTS 20 de junio de 1997 y 20 de abril de 1999, entre otras) que la subvención comporta una atribución dineraria al beneficiario a cambio de adecuar el ejercicio de su actuación a los fines perseguidos con la indicada medida de fomento y que sirven de base para su otorgamiento. La subvención no responde a una *causa donandi*, sino a la finalidad de intervenir a través de unos condicionamientos o de un *modus*, libremente aceptado por recurrente en la actuación de este. Las cantidades que se otorgaron al beneficiario estaban vinculadas al pleno cumplimiento de la actividad prevista al efecto. Existe, por tanto, un carácter condicional en la subvención, en el sentido de que su otorgamiento se produce siempre bajo la condición resolutoria de que el beneficiario tenga un determinado comportamiento o realice una determinada actividad en los concretos términos en que procede su concesión. No puede, por tanto, ignorarse el carácter modal y condicional, en los términos como ha sido contemplado por la jurisprudencia de esta Sala, al examinar la eficacia del otorgamiento de las subvenciones: su carácter finalista determina el régimen jurídico de la actuación del beneficiario y la posición de la Administración concedente. En concreto, para garantizar en todos sus términos el cumplimiento de la afectación de los fondos a determinados comportamientos, que constituye la causa del otorgamiento, así como la obligación de devolverlos, en el supuesto de que la Administración otorgante constatare de modo fehaciente el incumplimiento de las cargas asumidas, como deriva del propio esquema institucional que corresponde a la técnica de fomento que se contempla.

Por consiguiente, no puede considerarse que se esté ante un acto revocatorio de otro declarativo de derecho sin seguir el procedimiento establecido que supone la previa declaración de lesividad, como sostiene el recurrente, sino simplemente ante el cumplimiento de una condición resolutoria o ante las consecuencias de la inobservancia de los requisitos a los que precisamente se supeditaba el otorgamiento de la subvención. O, dicho en otros términos, para dejar sin efecto la subvención concedida y exigir la devolución de su importe por incumplimiento de la finalidad para la que se otorgó o por la que se otorgó no era legalmente necesaria la previa declaración de lesividad del acto de concesión. La subvención quedó subordinada a la constatación de la observancia por el beneficiario de determinadas condiciones, reservándose la Administración concedente la competencia para proceder a tal revocación en caso de incumplimiento de lo comprometido por quien recibió los fondos públicos o en el supuesto de que la inversión realizada no se adecuara a la esencia y finalidad de lo que se subvencionaba».

(11) Así lo explica la STS 4 de junio de 2018 (rec. 1121/2016) que dice: «Este Tribunal ha sostenido en anteriores sentencias, entre ellas en nuestra reciente STS de 5 de abril de 2018 (rec. 3661/2015) que cuando se trata del reintegro de subvenciones por incumplimiento de los requisitos o indebida utilización de las cantidades recibidas, esto es, por incumplimiento de la finalidad para la que se conceden u otorgan, basta la comprobación administrativa de dicho incumplimiento para acordar la denegación de la subvención o la devolución de lo percibido. O, dicho en otros términos, en tal supuesto no se produce propiamente la revisión de un acto nulo que requiera la aplicación de lo establecido en el artículo 102 de la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común o una declaración de anulabilidad del acto que requiera una declaración de lesividad, según el artículo 103 de la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común, sino que el acto de otorgamiento de la subvención, que es

que proceden en casos concretos tipificados por la propia ley distinguiendo los reintegros por incumplimiento de las obligaciones establecidas con motivo de la concesión y aquellos otros reintegros motivados por incumplimiento de obligaciones de justificación fundados ambos en el principio de enriquecimiento injusto que acontecería, aunque es preciso advertir que no es exigible, en forma necesaria, la concurrencia de culpa del beneficiario para que pueda exigirse el reintegro (SAN 21 de enero de 2016, rec. 3007/2014 y STSJ Navarra de 29 de marzo de 2019, rec. 163/2018). Y es que el reintegro tiene naturaleza indemnizatoria y es un ingreso de derecho público de acuerdo con lo establecido en el artículo 38 LGS que, como ha puesto de relieve nuestra jurisprudencia, es susceptible de aplazamiento y fraccionamiento (12).

inicialmente acorde con el ordenamiento jurídico, no se declara ineficaz por motivo que afecte a la validez de su concesión, sino que despliega todos sus efectos; y entre ellos, precisamente, la declaración de improcedencia, el reintegro o devolución de las cantidades cuando no se ha cumplido la condición o la finalidad para la que se otorgó la subvención (STS de 16 de mayo de 2007, rec. 9680/2004). Ahora bien, cuando lo que se cuestiona, como en el caso que nos ocupa, es la legalidad del acto inicial de la concesión de la subvención, o dicho de otra forma el error padecido al concederla, no estamos ante un supuesto de reintegro sino de revisión de oficio o declaración de lesividad porque lo que se pretende es declarar nulo un acto favorable por entender que su adopción fue contraria al ordenamiento jurídico. Tal diferencia se refleja también en la Ley General de Subvenciones, en cuyo artículo 36 contempla los supuestos de invalidez de la resolución de concesión por incurrir en algún supuesto de nulidad o anulabilidad de la decisión administrativa de concesión de la subvención, que debe ejercerse mediante la revisión de oficio o la declaración de lesividad; mientras que el artículo 37 regula las causas de reintegro en las que, a diferencia de las anteriores, se trata de incumplimientos de las condiciones u objetivos a los que se sujetó la concesión de la subvención inicialmente válida y ajustada a derecho. En definitiva, mientras que los supuestos excepcionales de reintegro previstos en el artículo 37 de la LGS están referidos a graves incumplimientos *a posteriori* que perjudican la finalidad de la subvención; por el contrario, los supuestos previstos en el artículo 36 hacen referencia vicios de nulidad y/o de anulabilidad en relación con el otorgamiento de la subvención, que descubiertos *a posteriori* ponen de manifiesto algún tipo de infracción que debió imposibilitar el acto de otorgamiento, lo que exige una previa anulación o una previa declaración de nulidad de pleno derecho. La única excepción es el motivo de reintegro previsto en el apartado a) Obtención de la subvención falseando las condiciones requeridas para ello u ocultando aquéllas que lo hubieran impedido que aparece referida a la validez de la decisión de concesión, pero en la que el error aparece inducido por la conducta del solicitante. Ambos procedimientos presentan notables diferencias tanto en su tramitación, plazos de prescripción como en los motivos en los que es posible fundar la decisión de fondo».

(12) Si bien, y como indica la STS 28 de febrero de 2019 (rec. 4403/2017), «tales posibilidades flexibilizadoras del pago resultan aplicables al ámbito subvencional, si bien con carácter potestativo para la Administración, que en todo caso deberá dar una respuesta motivada a la solicitud de aplazamiento o fraccionamiento que pueda formular el obligado al pago. Quiere esto decir, en relación con la cuestión planteada en el auto de admisión del recurso, de 2 de noviembre de 2017, que el aplazamiento o fraccionamiento de deudas derivadas de un procedimiento de reintegro de subvención no se configura, en caso de cumplirse los requisitos establecidos por la normativa correspondiente, como un derecho del deudor —y correlativo ejercicio de una potestad reglada por parte de la Administración—,

Bien es verdad que cuando el reintegro es la respuesta al incumplimiento de los requisitos exigibles al beneficiario o al comportamiento culpable de este o, en general, a la concurrencia de cualquiera de las conductas descritas en el artículo 37.1 LGS, la posición del beneficiario se ve más agravada que cuando el reintegro deriva de la declaración de invalidez del acto de concesión. En el primer caso, además del retorno del importe de la subvención indebidamente percibida y del interés de demora generado desde la notificación de la deuda a reintegrar hasta que este se haga efectivo (artículos 36.4 LGS, y 17.1 LGP), procederá abonar el interés de demora desde el momento del pago de la subvención hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro (13). Siempre, eso sí, regida dicha decisión de reintegro por el principio de proporcionalidad en relación al grado de cumplimiento de las obligaciones como reiteradamente han declarado los tribunales (por todas, STS de 21 de marzo de 2007, rec. 6923/2004).

En los casos de invalidez inicial de la resolución o convenio en que se materializa la subvención lo que procede es la devolución de esta, y es precisamente esa la palabra que utiliza la LGS que es, a su vez, producto de la teoría de la invalidez de los actos administrativos de acuerdo con la regulación contenida en la legislación procedimental, mientras que en los casos de invalidez sobrevenida procede el reintegro propiamente dicho de la subvención que ha de considerarse, por ello, como una condición resolutoria del acto administrativo de otorgamiento (SAN de 19 de diciembre de 2014, rec. 61/2013). En ambos supuestos, la devolución o el reintegro, se trata de una anomalía en la relación jurídica subvencional ya que si la misma se ejecuta con arreglo a las prescripciones legales y bases de regulación no procederá pedir el reintegro a los beneficiarios

Ciertamente, las conductas irregulares pueden aparecer a lo largo de todo el ciclo subvencional, y de hecho así se ha destacado en la mayoría de los estudios especializados (14), pero sin lugar a dudas es el control del cumplimiento de las obligaciones del beneficiario el que permite evitar, en buena

sin que sea trasladable a este ámbito la jurisprudencia dictada al respecto en el ámbito de la deuda tributaria. Por el contrario, y ante la ausencia de previsión concreta en la normativa sectorial, el otorgamiento de dicho aplazamiento o fraccionamiento de la deuda es una facultad potestativa de la Administración, si bien en todo caso la respuesta a una solicitud en tal sentido del obligado al pago ha de ser motivada y razonable».

(13) Que, por lo demás, son compatibles con los intereses financieros si el objeto de la subvención es un préstamo (SAN de 26 de noviembre de 2015, rec. 339/2014).

(14) R.M. PÉREZ PABLO (2017: 363 y ss.) destaca como supuestos específicos: la creación artificial de entidades para canalizar fondos, el mal uso de las subvenciones directas, la necesidad de profesionalizar los órganos proponentes de la concesión de subvenciones y ayudas y, por último, la subcontratación como elementos a mejorar en la lucha contra la corrupción en este sector.

medida, que fenómenos de corrupción o simplemente de carácter irregular aparezcan sin que ello afecte a la confianza legítima del beneficiario (15). Lo que no quiere decir que, en dicha actividad de comprobación o reintegro, no rijan las exigencias derivadas del principio de seguridad jurídica (16).

Me ceñiré en el presente estudio, dejando a un lado el análisis de los supuestos revocatorios lo que excedería de las pretensiones de este trabajo, estrictamente a los problemas que se plantean en el procedimiento de reintegro

(15) La STS del 21 de octubre de 2008 (rec. 705/2006) establece que: «en materia de subvenciones y ayudas comunitarias no cabe apreciar la existencia del principio de confianza legítima en los términos en que el 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 vulnera el principio de confianza legítima, ni esté obligada a declarar lesivo el acuerdo que concede y abona la ayuda, pues este durante el plazo que las normas establecen cuatro años está sujeto a las comprobaciones y controles que la Administración realice, cual ha declarado esta Sala entre otras en sentencias de 24 de febrero de 2003 y de 26 de septiembre de 2008».

O, asimismo, la STSJ Navarra de 29 de marzo de 2019 (rec. 163/2018) explica que: «En este caso, no se vulnera el principio de confianza legítima, sino que, al tratarse de una subvención directa del FEAGA con fondos comunitarios (art. 4 del Reglamento (UE) n° 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013), debe aplicarse la normativa europea y la española antes referida sobre la acreditación del gasto, en cuanto a la forma de acreditación, y para ello fue requerida la parte actora antes de que venciera el plazo de 75 días previsto para el pago y antes de que finalizara el presupuesto anual, el día 15 de octubre del año 2017 ([considerando 104 y art. 39 del Reglamento (UE) n° 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) n° 352/78 (CE) n° 165/94 (CE) n° 2799/98 (CE) n° 814/2000 (CE) n° 1290/2005 y (CE) n° 485/2008 del Consejo). No ha existido ninguna actuación de la Administración que haya inducido a la demandante a creer que se le abonaría la subvención europea sin comprobar que los gastos subvencionables estaban acreditados en la forma establecida desde el principio del proceso de solicitud de la subvención y que pudieron ser conocidos por la demandante porque estaban publicitados en la web del Ministerio, igual que la propia convocatoria. Por ello, debe desestimarse este motivo de recurso».

(16) La STSJ de Castilla-La Mancha de 18 de marzo de 2019 (rec. 345/2017) argumenta, a este respecto, que: «Ninguna duda cabe de que, con este razonamiento y manifestación de voluntad, la administración estaba asumiendo que podía ejercitar la acción de reintegro en el mismo momento en que constatará que se había producido el arranque de la viña y eso solamente puede justificarse si entendía que, a partir de ese momento, el incumplimiento era definitivo y carecía de sentido y justificación esperar el transcurso del plazo de 10 años. Si finalmente no lo hizo y esperó, como dice la parte actora, de forma injustificada, siete años para tomar la decisión de iniciar el procedimiento de reintegro, razones imperativas de seguridad jurídica en la aplicación de la institución de la prescripción imponen que la apreciamos en este concreto caso en base a las circunstancias descritas».

sin entrar a analizar, igual que en el supuesto anterior y por idénticas razones, la fase ejecutiva de dicho procedimiento (17).

II. LOS OBLIGADOS AL REINTEGRO

1. Los obligados principales

El artículo 40 LGS establece que los beneficiarios y entidades colaboradoras, en los casos contemplados en el artículo 37 de esta ley, deberán reintegrar la totalidad o parte de las cantidades percibidas más los correspondientes intereses de demora; obligación, añade el precepto, que será independiente de las sanciones que, en su caso, resulten exigibles.

Es relevante destacar a los efectos de delimitar la responsabilidad del beneficiario que, en forma reiterada, la jurisprudencia se ha referido al carácter personal de las subvenciones y su incidencia en caso del reintegro de subvenciones (18); dicho lo cual, es obligado matizar que, en ciertos supuestos y a estos efectos de reintegro, la jurisprudencia ha atendido, en mayor medida, a

(17) Los supuestos de revocación vienen expresamente previstos en el artículo 37 LGS, y los correspondientes preceptos reglamentarios, que constituyen, como se ha expuesto, preceptos de carácter básico y en los que se anuda su presencia al reintegro de las cantidades percibidas y la exigencia del interés de demora correspondiente desde el momento del pago de la subvención hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro, o la fecha en que el deudor ingrese el reintegro si es anterior a esta. En realidad, y a pesar de una enumeración amplia de posibles supuestos de revocación y de algún supuesto que podría parecer superfluo por ser reiterativo de las causas de invalidez, lo cierto es que la mayoría de los mismos se reconducen a incumplimientos de obligaciones, ya previstas de forma genérica, que se pretenden enfatizar (y que en algunos casos contemplados en el precepto legal se especifican, a título de ejemplo, la obligación de justificación), o de los objetivos a alcanzar o, en fin, se refieren a actuaciones dirigidas a eludir el control y la comprobación de lo efectivamente realizado. Aun así la norma contempla una enumeración *apertus* ya que el apartado 1.º prevé que, asimismo, procederá la revocación en los demás supuestos previstos en la normativa reguladora de la subvención lo que otorga a las bases de la convocatoria o, al respectivo convenio en las subvenciones de carácter nominativo, una especial importancia ya que pueden y deben singularizar, en relación al objeto específico de la subvención, las obligaciones que ha de cumplir el beneficiario, los objetivos que ha de cumplir y el modo y manera de su consecución.

(18) La STS de 15 de diciembre de 2009 (rec. 2571/2007) establece «...que vincula al beneficiario de la subvención a cumplir las condiciones impuestas como consecuencia de la concesión de los incentivos... puesto que constituye obligación del beneficiario cumplir el objetivo, ejecutar el proyecto y realizar la actividad que fundamenta la concesión de la subvención...».

En el mismo sentido la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional también se ha referido a dicho aspectos para afirmar «...que se vincula al «beneficiario» y que es a este a quién competen las obligaciones, no estando previsto como alternativa su «arrendatario» o «cesionario» ni ninguna otra figura jurídica» (SAN de 25 de marzo de 2011, rec. 275/2009).

su carácter finalista con independencia de que su gestión se realice directa o indirectamente por el beneficiario (19).

Asimismo, es preciso determinar si la situación de beneficiario se atribuye, en caso de que la subvención se realizase a varios destinatarios, a la entidad coordinadora de los mismos que es la receptora de los fondos, sin perjuicio de que luego distribuya los mismos, o debe atribuirse a todos los partícipes. Esta situación ha originado una relevante polémica sobre si el reintegro debe reclamarse por la Administración al coordinador del proyecto o si puede reclamarse directamente a los partícipes del mismo en función del importe de la ayuda recibida por cada uno de ellos. Las posiciones jurisprudenciales no estaban diáfanas en su totalidad. Y, de esta forma, en unos supuestos se había entendido que la entidad coordinadora era la única responsable frente a la Administración (STS de 27 de julio de 2015, rec. 3649/2014) (20), si bien en otros, y muy específicamente, cuando se comparte la condición de beneficiario y solicitante, resultaban obligados también a la devolución de los fondos el resto de partícipes precisándose que se trataba de una responsabilidad limitada a las actividades subvencionadas que se hubieran comprometido a efectuar (SAN de 27 de mayo de 2015, rec. 32/2013). Precisamente, y dada la reiterada problemática que presentaba esta cuestión, el ATS de 23 de abril de 2018

(19) De esta forma, en la STS de 30 de julio de 2013 (rec. 213/2012) el Tribunal Supremo declaró inválido un acto administrativo de reintegro de subvenciones en que la Administración había apreciado la existencia de un incumplimiento de las condiciones de la subvención porque la actividad empresarial desarrollada —una explotación hotelera— no se realizaba directamente por la empresa beneficiaria de la subvención y sí por una compañía distinta con la que había celebrado un contrato de arrendamiento. En idéntico sentido, la STS de 19 de octubre de 2015 (rec. 421/2014) señaló que la gestión indirecta no es excluyente del mantenimiento de las inversiones ni, en consecuencia, permite acordar el reintegro de las subvenciones por incumplimiento del fin subvencional.

(20) Dice la sentencia referida sobre la responsabilidad en la coordinación del proyecto, en lo que aquí interesa, que: «Como se ha indicado antes, la Sala de instancia considera, a la luz de la normativa de aplicación —en particular, la Orden ITC/464/2008 en el apartado reproducido en el fundamento quinto de su Sentencia— que la entidad coordinadora del proyecto es la responsable ante la Administración a todos los efectos. Así, en dicha función es tanto la receptora de los fondos —que, luego distribuye a las empresas participantes en el proyecto— como la responsable del reintegro en caso de incumplimiento, sin perjuicio de su derecho a repercutir los pagos realizados a la Administración a las empresas partícipes que sean responsables del incumplimiento. Pues bien, aun antes de examinar la Sentencia ofrecida como contraste y supuestamente apoyada en una interpretación distinta, hemos de señalar que la expuesta en la Sentencia recurrida es la interpretación correcta de la Orden mencionada, pues queda claro de su tenor que la sociedad o entidad coordinadora presenta una doble vertiente: por un lado es la única interlocutora directa ante la Administración, solicitante del proyecto de subvención, receptora de los fondos de la subvención y responsable del reintegro en su caso; por otro, es la que coordina a las empresas participantes en la actuación, a quienes distribuye la parte de la subvención que les corresponde y a quienes habrá de repercutir los pagos que, en su caso, haya de hacer a la Administración subvencionadora (...)».

(rec. 502/2018) planteó una cuestión de interés casacional consistente en si, en supuestos de concesión de subvenciones de proyectos de cooperación, y ante un incumplimiento causante de reintegro de la subvención, cuál debería de ser el alcance de la responsabilidad que tienen el coordinador y el resto de partícipes del proyecto. Dicha cuestión ha sido resuelta por la STS de 21 de marzo de 2019 (rec. 502/2018) fijando como doctrina que: *«Los artículos 11 y 40 de la Ley 38/2003 de 17 de noviembre, General de Subvenciones, deben interpretarse en el sentido de que, en los supuestos en que la subvención sea concedida a una agrupación de personas físicas o jurídicas, de carácter privado o público, sin personalidad jurídica y carente de un patrimonio propio, la Administración concedente de la ayuda pública puede exigir la obligación de reintegro a la entidad coordinadora o al resto de entidades partícipes de forma solidaria, aún con carácter limitado, en proporción, respecto a estas, a las cantidades asignadas a cada una, en consonancia con las actividades subvencionadas que se hubieren comprometido a efectuar».*

Asimismo, algunas cuestiones adicionales se plantean en relación a la condición de obligadas principales de las entidades colaboradoras (21). De esta forma, y en primer lugar, cabe mencionar que las causas enumeradas en el artículo 37 LGS como supuestos de reintegro no son íntegramente aplicables a estas ya que, en algunos casos, los incumplimientos previstos solo pueden ser realizados por el beneficiario de la subvención. Pero, en segundo lugar, es necesario advertir que siendo que las entidades colaboradoras carecen de la condición de beneficiario, aún cuando sean consideradas obligadas, es problemático calificar las cantidades devueltas como reintegro estrictamente (22), por lo que, en estos supuestos, no necesariamente el beneficiario habrá de devolver la subvención recibida ya que pudieran no ser imputable a este los incumplimientos que la motivan sin perjuicio de las sanciones que, en su caso, puedan recaer sobre estas (23).

2. Los obligados al reintegro en otros supuestos

Por lo que se refiere a los obligados al reintegro que, sin embargo, no sustituyen a los deudores principales, la norma regula los supuestos de responsabilidad solidaria y subsidiaria a los que cabe referirse a continuación.

Y es que la norma legal, con la finalidad de garantizar las cantidades debidas que se han fijado en el procedimiento de reintegro establece, asimismo,

(21) Véase respecto de esta posición singular J. DEL BARCO FERNÁNDEZ-MOLINA, A. PANIZO GARCÍA, I. SILVA URIEN y P. ARELLANO PARDO (2005: 356 y 357)

(22) En el mismo sentido M. REBOLLO PUIG (2005: 473) y J. GARCÍA LUENGO (2010: 144).

(23) J. GARCÍA LUENGO (2010: 144).

una responsabilidad de carácter solidario que alcanza a una serie de sujetos que se enumeran en el artículo 40.2 LGS (24), derivada del artículo 1144 CC. (25), y que permite que las cantidades a que asciende el reintegro puedan exigirse a estos mediante el procedimiento de derivación de responsabilidad previsto en el artículo 41 de la Ley General Tributaria.

Asimismo, se establece una responsabilidad de carácter subsidiario según los supuestos prevenidos en dicha norma (26), una vez declarados fallidos los

(24) Que son los siguientes (artículos 11 y 40 LGS):

– Cuando el beneficiario sea una persona jurídica, y siempre que así se prevea en las bases reguladoras, los miembros asociados del beneficiario que se comprometan a efectuar la totalidad o parte de las actividades que fundamentan la concesión de la subvención en nombre y por cuenta del primero tendrán igualmente la consideración de beneficiarios.

– Cuando se trate de agrupaciones de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas sin personalidad, deberán hacerse constar expresamente, tanto en la solicitud como en la resolución de concesión, los compromisos de ejecución asumidos por cada miembro de la agrupación, así como el importe de subvención a aplicar por cada uno de ellos, que tendrán igualmente la consideración de beneficiarios

– Los representantes legales del beneficiario cuando este careciera de capacidad de obrar.

– Los miembros, partícipes o cotitulares de las entidades a que se refiere el apartado 3 del artículo 11 en proporción a sus respectivas participaciones, cuando se trate de comunidades de bienes o cualquier otro tipo de unidad económica o patrimonio separado.

(25) El Consejo de Estado ha destacado las características singulares del principio de solidaridad, establecido en el artículo 40.2 LGS en los siguientes términos:

– Se trata de una responsabilidad solidaria legalmente establecida, por cuanto la Administración podrá exigir la obligación de reintegro a cualquiera de los miembros de la agrupación beneficiaria, les sea o no imputable el incumplimiento que dio lugar a esa obligación.

– Se trata de una responsabilidad limitada por la ley en su cuantía, puesto que el artículo 40.2 LGS afirma que los miembros de la agrupación responderán solidariamente de la obligación de reintegro, pero únicamente «en relación a las actividades subvencionadas que se hubieran comprometido a efectuar». El alcance de la responsabilidad de los miembros de la agrupación dependerá, por tanto, de las actividades que se hayan comprometido a realizar y por las que cada uno de ellos ha recibido una parte del importe de la ayuda concedida, importe que se especifica en la resolución de concesión. Ello comporta que la Administración concedente solo podrá dirigirse contra cada participante hasta un límite, constituido por las cantidades recibidas en razón de la parte del proyecto que ese participante se haya comprometido a efectuar. Si la cuantía de la obligación de reintegro excede de ese límite, el exceso no será exigible por la Administración frente a tal participante. Lo anterior no quiebra en modo alguno la esencia de la solidaridad pasiva, la cual podrá existir aunque las cantidades máximas exigibles por la Administración a cada uno de los participantes en el proyecto sean distintas según la cuantía de las ayudas recibidas por cada uno. Así lo admite el artículo 1.140 del Código Civil, cuando afirma que la solidaridad «podrá existir aunque los acreedores y deudores no estén ligados del propio modo y por los mismos plazos y circunstancias».

(26) El apartado 3 del artículo 40 prevé, a estos efectos, que: «responderán subsidiariamente de la obligación de reintegro los administradores de las sociedades mercantiles, o aquellos que ostenten la representación legal de otras personas jurídicas, que no realicen los actos necesarios que fueran de su incumbencia para el cumplimiento de las obligaciones

obligados principales y los solidarios, que se exigirá conforme a lo previsto en el Reglamento General de Recaudación mediante un procedimiento independiente del de reintegro (SAN de 4 de mayo de 2016, rec. 37/2016), y, por último, la sucesión en la obligación de reintegro en el caso de disolución de sociedades o fallecimiento de la persona física obligada al reintegro (27). Es conveniente realizar alguna puntualización adicional respecto de estos últimos casos citados.

En este sentido, y respecto del primero de los supuestos, es preciso aclarar que, en los casos de disolución de sociedades, se ha planteado la polémica de si encajarían en ese supuesto otras entidades que no fueran estrictamente sociedades (fundaciones, consorcios, mancomunidades u otro tipo de entidades) manifestándose GARCÍA LUENGO (2010) en sentido positivo entendiendo que debe incluirse a todo tipo de entidades con personalidad jurídica para evitar por esta vía la defraudación de subvenciones (28).

En cuanto al segundo de los casos anteriormente citados, es preciso dejar sentado que, en aquellos supuestos de desaparición de la persona física obligada al reintegro, el alcance de la obligación en los herederos, en caso de ser aceptada la herencia a beneficio de inventario, solo alcanzará hasta la cuantía del caudal hereditario (29).

III. EL PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO

1. Naturaleza del procedimiento de reintegro y regulación del mismo

Cabe comenzar el presente epígrafe aclarando, en cuanto a la naturaleza del reintegro, que el Tribunal Supremo en sentencias de 15 de noviembre de

infringidas, adoptasen acuerdos que hicieran posibles los incumplimientos o consintieran el de quienes de ellos dependan.

Asimismo, los que ostenten la representación legal de las personas jurídicas, de acuerdo con las disposiciones legales o estatutarias que les resulten de aplicación, que hayan cesado en sus actividades responderán subsidiariamente en todo caso de las obligaciones de reintegro de estas».

(27) Especifica J. GARCÍA LUENGO (2010: 150 y 151) que la LGS no prevé el supuesto de fusiones de empresas pero en tal caso, estima el autor, serían aplicables las reglas relativas a la sucesión universal y en el caso de escisión de sociedades correspondería la devolución a la sociedad resultante que hubiera recibido los derechos de la subvención y, en el supuesto, de que no se hubiera realizado previsión alguna responderán las sociedades beneficiarias de la escisión de forma solidaria en base a lo previsto en los artículos 23 y 75 de la Ley 3/2009, de 3 de abril, sobre modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles.

(28) J. GARCÍA LUENGO (2010: 148). En desacuerdo con dicha opinión M. REBOLLO PUIG (2005: 482 y 483).

(29) L.A. MARTÍNEZ GINER (2006: 208).

2006 (rec. 2586/2004) y de 24 de julio de 2007 (rec. 3119/93) ya razonó que «... el reintegro de una subvención por el incumplimiento de las obligaciones impuestas al beneficiario, no puede considerarse sino como una condición resolutoria del acto administrativo de otorgamiento...». Estamos, en dicho sentido y en el parecer de la jurisprudencia ante una figura análoga a la donación modal porque como razonan las sentencias citadas «...genera inexcusables obligaciones a la entidad beneficiaria, cuyo incumplimiento determina la procedencia de la devolución de lo percibido, sin que ello comporte, en puridad de principios, la revisión de un acto administrativo declarativo de derechos que tenga que seguir el procedimiento establecido para dicha revisión en los artículos 102 y siguientes de la LRJ y PAC. Y es que la subvención comporta una atribución dineraria al beneficiario a cambio de adecuar su actuación a los fines perseguidos con la indicada medida de fomento y que sirven de base para su otorgamiento. La subvención no responde a una causa donandi, sino a la finalidad de intervenir la Administración, a través de unos condicionamientos o de un modus, libremente aceptado por el beneficiario en la actuación de este». Por ello, concluye dicha jurisprudencia, que «Cuando se trata del reintegro de subvenciones por incumplimiento de los requisitos o condiciones establecidas al concederse u otorgarse, es decir por incumplimiento de la finalidad para la que se concedieron u otorgaron, basta la comprobación administrativa de dicho incumplimiento para acordar la devolución de lo percibido».

De esta forma, cuando concurriendo una de las causas previstas para ello la Administración pretenda acordar tanto el reintegro de subvención por falta de justificación, como por extensión, la pérdida del derecho al cobro de la ayuda concedida, debe de seguir el procedimiento legal y reglamentariamente estipulado al efecto debiendo señalarse, en este punto, que las innovaciones que en esta materia se han introducido por las Comunidades Autónomas que han legislado sobre la misma resultan prácticamente anecdóticas por lo que lo que sigue es perfectamente válido para dar una visión de conjunto de la problemática que acontece en el ciclo procedimental del reintegro.

La fase declarativa del procedimiento de reintegro, que está encaminada a constatar si se ha producido, bien la invalidez, bien alguna de las causas de reintegro cuya declaración conllevará la obligación de reintegrar las cantidades percibidas, se ajustará por tanto a la normativa general sobre procedimiento administrativo con las especialidades que puedan establecerse en la normativa relativa al ámbito subvencional.

Sin embargo se debe advertir que dicho procedimiento está escasamente formalizado, por expresa disposición del artículo 42 LGS (30), por lo que

(30) Establece el artículo 42 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que:

más allá de referencias específicas a la iniciación del procedimiento o a la preceptividad de los trámites de alegaciones y audiencia de los afectados por dicho procedimiento, la instrucción del mismo ha de integrarse a través de las herramientas que ofrece la legislación procedimental común en el título IV de la Ley de Procedimiento Administrativo Común (31), si bien debe precisarse que la omisión de alguno de estos que no son contemplados expresamente en el procedimiento de reintegro no implica necesariamente la invalidez de la resolución adoptada (STSJ de Andalucía de 13 de marzo de 2019, rec. 384/2016).

Estos trámites específicos regulados en la normativa subvencional serán objeto de análisis seguidamente, sin perjuicio de hacer una referencia específica a su concurrencia con otros procedimientos y su eventual compatibilidad.

2. Compatibilidad del procedimiento de reintegro con otros procedimientos de exigencia de responsabilidad

El procedimiento de reintegro es plenamente compatible con los procedimientos de exigencia de responsabilidad contable tal y como ha señalado, entre otras, la STS de 18 de marzo de 2010 (rec. 3915/2006) lo que ha sido objeto de reproche por la doctrina por la falta de seguridad jurídica que supone y que ameritaría, en opinión de los distintos autores, una solución legal

«1. El procedimiento de reintegro de subvenciones se regirá por las disposiciones generales sobre procedimientos administrativos contenidas en el título VI de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sin perjuicio de las especialidades que se establecen en esta ley y en sus disposiciones de desarrollo.

2. El procedimiento de reintegro de subvenciones se iniciará de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa, bien como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia. También se iniciará a consecuencia del informe de control financiero emitido por la Intervención General de la Administración del Estado.

3. En la tramitación del procedimiento se garantizará, en todo caso, el derecho del interesado a la audiencia.

4. El plazo máximo para resolver y notificar la resolución del procedimiento de reintegro será de 12 meses desde la fecha del acuerdo de iniciación. Dicho plazo podrá suspenderse y ampliarse de acuerdo con lo previsto en los apartados 5 y 6 del artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Si transcurre el plazo para resolver sin que se haya notificado resolución expresa, se producirá la caducidad del procedimiento, sin perjuicio de continuar las actuaciones hasta su terminación y sin que se considere interrumpida la prescripción por las actuaciones realizadas hasta la finalización del citado plazo.

5. La resolución del procedimiento de reintegro pondrá fin a la vía administrativa».

(31) Opción que, a juicio de M. REBOLLO PUIG (2005: 486), es la solución más fácil y acertada.

que bien pudiera ser la suspensión del procedimiento de reintegro hasta tanto se produce la resolución del Tribunal de Cuentas (32).

Cabe advertir, además, que la resolución de reintegro es independiente y compatible con la imposición de la correspondiente sanción administrativa o penal por los mismos hechos (artículo 52.2, segundo párrafo, LGS) porque el acto administrativo ordenando el reintegro no tiene carácter punitivo y, por tanto, no le alcanzaría la prohibición del *non bis in idem* en su vertiente material o sustantiva que solo se aplica cuando, como ha puesto de manifiesto la doctrina clásica (33), existe doble sanción a un mismo sujeto por identidad de hecho y fundamento o bien jurídico protegido. Distinto a este supuesto es la eventual concurrencia de una prejudicialidad penal que aconseje la suspensión del procedimiento hasta tanto la misma sea resuelta (34).

(32) Puede verse J. GARCÍA LUENGO (2010: 174); B. SESMA SÁNCHEZ (2015: 318).

(33) Sin embargo, el pasado día 20 de marzo de 2018, la Gran Sala del Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictó una sentencia en el caso Menci (asunto 524/15) que establece importantes matizaciones al principio *ne bis in idem* tal y como clásicamente se le ha formulado, y que conviene tener en consideración en el ámbito administrativo sancionador. Se trataba de una cuestión planteada por un tribunal italiano en la que se interpreta la normativa del IVA y los mercados financieros, pero cuyos criterios sirven para valorar, ya sea en el ámbito administrativo o penal, cuándo es compatible la acumulación de procedimientos y sanciones.

En la misma, el Tribunal admite que una norma nacional autorice una doble sanción siempre que se den las siguientes condiciones: en primer lugar, que persiga un objetivo de interés general que pueda justificar la acumulación de procedimientos y sanciones (en el caso Menci, se trataba de la lucha contra las infracciones en materia de IVA) y que esas sanciones tengan finalidades complementarias (ha de tenerse presente que en el sistema italiano la administración impone sanción económica y el juzgado penal impone pena privativa de libertad); en segundo lugar, que contenga normas que garanticen una coordinación que limite a lo estrictamente necesario la carga adicional que esa acumulación de procedimientos supone para las personas afectadas; por último, que establezca normas que permitan garantizar que la gravedad del conjunto de las sanciones impuestas se limite a lo estrictamente necesario con respecto a la gravedad de la infracción de que se trate.

(34) Desde luego dicha prejudicialidad penal juega en el ámbito contencioso-administrativo cuando se trata de la procedencia o no del pago, tras la oportuna justificación, ya que la previsión legal del art. 10.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 40 de la Ley de Enjuiciamiento Civil sobre los efectos suspensivos de la cuestión prejudicial penal está orientada a garantizar la coherencia del ejercicio de la potestad jurisdiccional, evitando que unos mismos hechos, relevantes para el enjuiciamiento en distintos órdenes jurisdiccionales, sean determinados de forma eventualmente contradictoria. Es por ello que se declara la prioridad del orden jurisdiccional penal, regido por principios de investigación de oficio y averiguación de la verdad material. Esta suspensión se producirá bajo los presupuestos que establece el art. 40.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y no impedirá la continuación del procedimiento si no concurren, o se produce una paralización del procedimiento penal que impida su normal continuación (STS de 29 de abril de 2019, rec. 2514/2018).

3. La iniciación del procedimiento de reintegro

La LGS, en su artículo 42, preceptúa que el procedimiento de reintegro de subvenciones, se iniciará de oficio por acuerdo del órgano competente (35), bien por propia iniciativa, bien como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia. También podrá iniciarse como consecuencia de informe de control financiero emitido por la Intervención General de la Administración del Estado (36), garantizando, en todo caso, el derecho del interesado a la audiencia y remitiéndose a la legislación procedimental común sin perjuicio de las especialidades que se establecen en esa ley y en sus disposiciones de desarrollo (37).

(35) Que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 del RGS, es el mismo órgano que concedió la subvención.

(36) El artículo 96 RGS regula el inicio del procedimiento de reintegro a propuesta de la Intervención General de la Administración del Estado estableciendo las siguientes previsiones:

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

2. El acuerdo de inicio del procedimiento de reintegro deberá adoptarse en el plazo de un mes desde que se reciba el informe y deberá trasladar el contenido de la propuesta de inicio de reintegro formulada por la Intervención General de la Administración del Estado.

3. El acuerdo será notificado al beneficiario o a la entidad colaboradora. Igualmente, el acuerdo de inicio deberá ser comunicado a la Intervención General de la Administración del Estado.

4. El transcurso del plazo de un mes previsto en el artículo 51 de la Ley General de Subvenciones sin que se hubiera iniciado el procedimiento de reintegro en los términos previstos en el artículo 94 de este Reglamento, o, en su caso, se hubiera planteado la oportuna discrepancia, tendrá los siguientes efectos:

a) Quedarán automáticamente levantadas las medidas cautelares que se hubieran adoptado en el desarrollo del control financiero.

b) No se considerará interrumpida la prescripción por las actuaciones de control financiero de las que la propuesta de inicio del procedimiento trajera causa.

c) El órgano gestor no quedará liberado de su obligación de iniciar el procedimiento de reintegro, sin perjuicio de las responsabilidades que se deriven de la prescripción del derecho a iniciar el referido procedimiento como consecuencia del incumplimiento de la obligación en plazo».

(37) La falta de dicho acuerdo de inicio, y el correspondiente trámite de audiencia, por parte de la Administración actuante supone la nulidad de pleno derecho por haber prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido por el legislador que no se ve subsanado por la audiencia concedida en el procedimiento de comprobación previo a dicho acuerdo (SAN de 22 diciembre 2014, rec. 798/2012).

Este procedimiento se encuentra, asimismo, regulado en el RGS, y en el susodicho dicho texto reglamentario, en concreto en su art. 89.2, se señala que el procedimiento para la procedencia de la pérdida del derecho al cobro de la subvención será el mismo que para el de reintegro de subvención, establecido en el art. 42 de la Ley General de Subvenciones.

De esta forma, y por su parte, el artículo 94 RGS regula el procedimiento de reintegro (que, según lo expuesto, es extrapolable al de la pérdida del derecho al cobro), en virtud del cual se puede apreciar con suma claridad, la obligación de que una vez la Administración tenga constancia de los hechos que dan lugar al reintegro, está obligada a dictar un acuerdo de inicio de expediente de reintegro de subvención (38); previsión que pone de manifiesto que dicho acuerdo de iniciación no resulta enteramente discrecional para la Administración concedente lo que, como ha apuntado GARCÍA LUENGO (2010: 172), se traduce en relevantes consecuencias dado que la denuncia del particular que no fuere atendida o, en su caso desestimada sin la suficiente motivación, puede ser objeto de recurso lo que articula de alguna forma una pseudo acción en defensa del patrimonio público (39).

El acuerdo de iniciación del procedimiento de reintegro va a ocasionar tres consecuencias fundamentales: en primer lugar, ha de fijar por expresa prevención normativa la causa que lo motiva, las obligaciones incumplidas y la cuantía de la subvención afectada (40); de otra parte, va a permitir al órgano

(38) De esta forma, el precepto establece: «En el acuerdo por el que se inicie el procedimiento de reintegro, deberán indicarse la causa que determina su inicio, las obligaciones incumplidas y el importe de la subvención afectado. El acuerdo será notificado al beneficiario o, en su caso, a la entidad colaboradora, concediéndole un plazo de quince días para que alegue o presente los documentos que estime pertinentes».

(39) A estos efectos, y en defensa de la articulación de una acción pública para la restitución del patrimonio público, puede verse el trabajo de F.A. CASTILLO BLANCO (2015).

(40) Algún autor ha señalado que, además y aún no contemplándose en el artículo 94 del texto reglamentario, deberá fijar aquellos intereses que sean cuantificables. Distinta es la tesis que en mi opinión ha de mantenerse ya que, desde mi punto de vista, los intereses que se deriven en su caso del procedimiento de reintegro es prematuro establecerlos en ese momento procedimental sin conocer el resultado final del procedimiento de reintegro. Puede verse, en este punto, L.A. MARTÍNEZ GINER (2006: 227). Por su parte, J. GARCÍA LUENGO (2010: 178), en forma más matizada que el anterior autor, entiende que, al menos, debiera haber una referencia al tipo y método de cálculo, aunque de nuevo ha de advertirse que dichos aspectos se contemplan, en cuanto al día «a quo» y el día «ad quem», en el artículo 37 LGS y el tipo viene establecido en la leyes presupuestarias anuales.

Respecto del método de cálculo ha de tenerse en cuenta que no son de aplicación las previsiones establecidas en la legislación tributaria. De esta forma, la STS de 1 de abril de 2019 (rec. 2426/2018) dice: «En resumen, el artículo 37.1 LGS —reintegro por incumplimiento de condiciones— es taxativo: También procederá el reintegro de las cantidades percibidas y la exigencia del interés de demora correspondiente desde el momento del pago de la subvención hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro, o a la fecha a que

gestor adoptar medidas provisionales consistentes en la retención, hemos de añadir proporcional, de pagos derivados de la subvención hasta la conclusión del procedimiento de reintegro (41); por último, por expresa previsión normativa, va a interrumpir el plazo de prescripción para proceder al reintegro.

En aquellos supuestos, originados como consecuencia del inicio del procedimiento de reintegro, a propuesta de la Intervención General de la Administración del Estado, el texto reglamentario en los artículos 96 a 101 establece previsiones específicas respecto de las alegaciones efectuadas por los interesados (42), un específico informe preceptivo y vinculante emitido por el órgano que ejerce el

el deudor ingresa el reintegro si es anterior a esta. A diferencia del supuesto de devolución de la subvención por invalidez en su concesión por nulidad o anulabilidad cuyo efecto es: La declaración judicial o administrativa de nulidad o anulación llevará consigo la obligación de devolver las cantidades percibidas» (artículo 36.4 LGS). No menciona los posibles intereses de demora. Por su parte, el artículo 40.1 LGS dispone: Los beneficiarios y entidades colaboradoras, en los casos contemplados en el artículo 37 de esta ley, deberán reintegrar la totalidad o parte de las cantidades percibidas más los correspondientes intereses de demora (...). Por lo que, en principio, la no exigencia de intereses de demora solo procederá en los casos de devolución del artículo 36 LGS. En definitiva, la norma propia en materia subvencional regula la aplicación de los intereses de demora, sin que, por las razones que señalábamos, deba acudir a la normativa tributaria. En consecuencia, es improcedente la aplicación del artículo 26.4 LGT, sin perjuicio que pueda instarse, en su caso, un procedimiento de responsabilidad patrimonial por el posible perjuicio derivado del retraso de la Administración en resolver»

(41) Iniciado el procedimiento de reintegro se puede adoptar, de forma motivada, la medida cautelar de suspensión de los libramientos de pago de las cantidades pendientes de abonar al beneficiario o entidad colaboradora, sin que pueda superar el importe que fijen la propuesta o acuerdo de inicio el expediente de reintegro con los intereses de demora devengados hasta ese momento (artículo 35 apartados 1 y 2 LGS). La suspensión de libramientos procederá en todo caso si existen indicios racionales de imposibilidad de resarcimiento, o si pudiera verse frustrado o gravemente dificultado, y, en especial, si el receptor hace actos de ocultación, gravamen o disposición de sus bienes (artículo 35.3 LGS).

La retención de pagos ha de ser proporcional a la finalidad perseguida, no debe adoptarse si causa daños o perjuicios de difícil o imposible reparación, ha de mantenerse hasta que se dicte la resolución que ponga fin al procedimiento, sin que pueda superar el plazo máximo fijado para su tramitación, y deberá levantarse cuando desaparezcan las circunstancias que la originaron o el interesado constituya garantía suficiente (artículo 35.4 LGS).

Si bien es cierto que la jurisprudencia sobre medidas cautelares destaca la importancia de que previamente a su adopción se dé audiencia a los afectados no se excluye la viabilidad jurídica de las medidas cautelares sin la misma si existen razones de emergencia o urgencia, para preservar bienes jurídicos superiores, como podría ocurrir si concurrieran esos indicios racionales de imposibilidad de resarcimiento para la Administración en caso de no suspensión inmediata de los libramientos de pago (STS 17 de julio de 2000, rec. 3526/1997).

(42) Al respecto, los artículos 97 y 98 contemplan las siguientes previsiones:

«1. Recibida la notificación del inicio del procedimiento de reintegro, el interesado podrá presentar las alegaciones y documentación que considere oportunas, respecto de los hechos puestos de manifiesto en el informe de control financiero que motivaron el inicio del procedimiento.

control financiero para el órgano gestor que preceptivamente deberá trasladar a la resolución del procedimiento y que concretará la cantidad a reintegrar (43). Bien es cierto que todo ello a salvo de que el órgano gestor, en caso de discrepancia con el informe de actuación, acuda al procedimiento de discrepancia establecido en el artículo 155 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (44), ajustándose la resolución a lo previsto con carácter general cuando no se trata de esta concreta manera de iniciación.

4. El trámite de audiencia en el procedimiento de reintegro

Como se ha apuntado líneas más arriba, otra de las cuestiones a que la normativa de subvenciones expresamente se refiere es al trámite de audiencia. Expresamente la normativa prevé que esta ha de otorgarse al beneficiario durante un plazo de quince días para que alegue o presente los documentos

2. No se tendrán en cuenta en el procedimiento hechos, documentos o alegaciones presentados por el sujeto controlado cuando, habiendo podido aportarlos en el control financiero, no lo haya hecho.

3. Cuando el control financiero hubiera finalizado como consecuencia de resistencia, excusa, obstrucción o negativa, únicamente serán admisibles alegaciones y documentación tendentes a constatar que tal circunstancia no se produjo durante el control, sin que quepa subsanar la falta de colaboración una vez concluido el control financiero».

Y el artículo 98 aborda la valoración de alegaciones estableciendo, al respecto, que:

«1. Si el beneficiario o el sujeto controlado no presentara alegaciones, el órgano competente podrá, sin más trámite, resolver el procedimiento de reintegro, en los mismos términos contenidos en el acuerdo de inicio del procedimiento y sin necesidad de dar traslado a la Intervención General de la Administración del Estado para informe de reintegro, al que se hace referencia en el siguiente artículo.

2. En caso de presentación de alegaciones, el órgano gestor deberá expresar su opinión, indicando cuál es a su parecer el importe exigible de reintegro, y señalando las causas por las que se separa, en su caso, del importe inicialmente exigido».

(43) Cabe reseñar que el ATS de 25 de marzo de 2019 (rec. 6410/2018) ha considerado que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en lo atinente a si la verificación y comprobación desplegada por la Administración Pública de una subvención concedida que culmina con la liquidación del importe y abono de la ayuda, impide posteriores comprobaciones, y si necesita, o no, del inicio del procedimiento de control financiero sometido al régimen jurídico establecido en los artículos 49 a 51 Ley General de Subvenciones, para que puedan tener lugar nuevas actuaciones de comprobación de la subvención ya liquidada y derivar en un expediente de reintegro.

(44) En efecto, el artículo 99 establece respecto de este que:

«1. Las alegaciones presentadas por el beneficiario y el parecer del órgano gestor, serán examinados por el órgano de control que ha emitido el informe de control financiero de subvenciones y darán lugar a la emisión del Informe de reintegro.

2. El informe, que deberá ser emitido en el plazo de un mes desde la recepción completa de la documentación, tomará como punto de partida el informe de control financiero o, en su caso, la resolución de la discrepancia manifestada, valorará las alegaciones y el parecer del órgano gestor y concluirá concretando el importe de reintegro a exigir».

que estime pertinentes (artículos 42 LGS y 94 RLGS), aunque debe señalarse que la ausencia de dicho trámite no es determinante en todos los supuestos de la invalidez de la resolución (SSAN de 7 de julio y 30 de noviembre de 2011, recs. 443/2009 y 3632/2009) (45).

Sí debe precisarse, sin embargo, que dicho trámite no resulta subsanado por la audiencia concedida en el procedimiento de comprobación previo a dicho acuerdo (SAN de 22 diciembre 2014, rec. 798/2012) y que, si así se contempla en la normativa reguladora de la subvención, procede conceder un trámite de subsanación con carácter previo al inicio del procedimiento de reintegro que no queda subsanado por las eventuales alegaciones que puedan realizarse en dicho procedimiento (SAN de 13 de marzo de 2019, rec. 67/2018).

5. La resolución del expediente de reintegro: especial referencia a la motivación

La resolución del procedimiento de reintegro, que pone fin a la vía administrativa, identificará al obligado al reintegro, las obligaciones incumplidas, la

(45) Es pertinente recordar, a estos efectos, que la infracción de normas procedimentales puede graduarse de una triple forma en cuanto que puede dar lugar a un motivo de nulidad de pleno derecho por omisión total y absoluta de trámites esenciales (art. 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) o, si se está ante un procedimiento sancionador, por participar de la indefensión prevista en el art. 24.1 de la Constitución en relación con los diferentes contenidos del párrafo 2 (art. 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre); fuera de ese supuesto la indefensión puede constituir un simple motivo de mera anulabilidad (art. 48.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre) o bien, como última manifestación, puede dar lugar a una mera irregularidad no invalidante ya que por tratarse de una simple infracción de tipo formal y no real o material es susceptible de subsanación bien sea en vía administrativa previa o bien por los propios trámites del proceso judicial; en consecuencia, fuera de los supuestos de nulidad de pleno derecho sólo tienen alcance anulatorio aquellas infracciones del procedimiento, que hayan dejado al interesado en una situación de indefensión real o material por dictarse una resolución contraria a sus intereses sin haber podido alegar o no haber podido probar (SSTC 155/1988, de 22 de julio, FJ 4; 212/1994, de 13 de julio, FJ 4; 137/1996, de 16 de septiembre, FJ 2; 89/1997, de 5 de mayo, FJ 3; 78/1999, de 26 de abril, FJ 2, entre otras). Cuando se ha omitido un trámite procedimental, pero no se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente previsto, se produce el supuesto de encontrarnos con la posibilidad de que el acto pueda ser anulable de conformidad con el art. 48.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, aunque en este supuesto sólo procederá la declaración de anulabilidad si el acto carece de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o si ha producido indefensión a los interesados, como ya se apuntó. Ahora bien, no se produce indefensión a estos efectos, tal y como declara la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 2012 (rec. 408/2010), «si el interesado ha podido alegar y probar en el expediente cuanto ha considerado oportuno en defensa de sus derechos y postura asumida, como también recurrir en reposición, en la doctrina que se basa en el artículo 24.1 CE, si hizo dentro del expediente las alegaciones que estimó oportunas» o «si ejercitó, en fin, todos los recursos procedentes, tanto el administrativo como el jurisdiccional» (STS de 20 de julio de 1992, rec. 1365/1989).

causa de reintegro de entre las previstas en el artículo 37 LGS, y el importe de la subvención a reintegrar junto con la liquidación de los intereses de demora (artículo 94.4 RLGS) (46). Igualmente, requerirá al obligado para que proceda al reintegro en la forma y en el plazo que establece el Reglamento General de Recaudación (artículo 94.5 RGS).

Es preciso advertir, a estos efectos, que la motivación no puede circunscribirse a la cita o reproducción de los artículos que se consideren de aplicación. Se precisa de una explicación de cómo y por qué se aplican a una realidad, a un comportamiento o a un supuesto fáctico concreto sin los que el acuerdo de reintegro carece de los elementos necesarios para considerarse válido ya que compromete el derecho a la defensa y no permite a los órganos jurisdiccionales el adecuado control de la actividad desplegada por la Administración. Y es que la finalidad última de dicha motivación radica en que el interesado pueda conocer con exactitud y precisión el cuándo, cómo y por qué de lo decidido por la Administración para declarar el reintegro y con la amplitud necesaria para la defensa de sus derechos e intereses, pero también es un presupuesto que permite a los órganos jurisdiccionales el conocimiento de los datos fácticos y normativos en su labor de enjuiciamiento en el control de la actividad administrativa (47).

(46) Para J.L. RODRÍGUEZ MOLERO (2005: 88) la resolución que ponga fin al procedimiento de incumplimiento no debería basarse en la aplicación de porcentajes de variación de la situación verificada con relación a la situación prevista a la que se concedió la subvención, sino que debería adoptarse considerando los requisitos y criterios que fundamentaron la concesión inicial y su cumplimiento por parte del beneficiario en el momento en que se dictamina sobre el incumplimiento, la valoración de si el incumplimiento es total o parcial y la decisión de si se modifica o no la resolución de concesión debería efectuarse con los requisitos aprobados en la convocatoria de la ayuda y, para el caso de que el incumplimiento sea considerado como parcial, la cuantía de la subvención a la que siga teniendo derecho el beneficiario (y por diferencia la que pierda) debería determinarse aplicando los mismos criterios de evaluación que se emplearon para la concesión pero ahora referidos a la realidad finalmente comprobada.

(47) La ausencia de motivación no puede limitarse a cuestiones exclusivamente formales o de apariencia, que está directamente vinculada al derecho de defensa, y que debe tener un alcance material y efectivo ha sido reiteradamente afirmado por la jurisprudencia (SSTC 155/1988, de 22 de julio, FJ 4º; 89/1997, de 5 de mayo, FJ 3º; y 78/1999, de 26 de abril, FJ 2º, entre otras). La ausencia de motivación puede ser un vicio invalidante o bien una mera irregularidad. Nos encontramos en este último cuando, a pesar de ese defecto, el administrado no haya desconocimiento de los motivos y razones en que se funda la decisión administrativa. Dicho de otra forma, debe atenderse a un criterio material en orden a determinar si efectivamente se ha cumplido, o no, la finalidad que exige la motivación de los actos; es decir, si el destinatario ha llegado a conocer las razones de la decisión adoptada por la Administración, evaluando si se le ha situado, o no, en una zona de indefensión, por limitación de su derecho de defensa (STS 5 de abril de 2017, FJ 4). Ha de ser suficientemente indicativa, lo que significa que su intensidad y extensión estará en función de la mayor o menor complejidad de lo que se cuestione, o de la mayor o menor dificultad del razonamiento que se requiera.

V. LAS CONSECUENCIAS DEL TRANCURSO DEL TIEMPO EN EL PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO

1. La declaración de caducidad

El artículo 42.4 *in fine* LGS contiene la previsión de que si transcurre el plazo de doce meses para resolver, contados desde la fecha del acuerdo de iniciación del procedimiento de reintegro y no de la notificación de este (STS de 28 de mayo de 2008, rec. 82/2005) sin que se haya notificado resolución expresa (48), se producirá la caducidad del procedimiento (49). La razón de ser de dicho plazo, suficientemente amplio, es en opinión de la doctrina hacer viable el reintegro en aquellos supuestos en que este se inicie como consecuencia de operaciones de control financiero (50).

La caducidad se produce de forma automática y sin que la Administración pueda dictar, con posterioridad, el acto por el que se declara el reintegro sino solo, y en exclusiva, el acto por el que se declara la caducidad (SAN de 5 de marzo de 2013, rec. 291/2012). Todo ello, seguía diciendo la norma,

Significa que pueda ser sucinta o escueta, sin necesidad de amplias consideraciones, cuando no sean precisas ante la simplicidad de la cuestión que se plantea o de la que se resuelve (STS 14 de diciembre de 2014, recurso 254/2014, FFJJ 7 y 8).

(48) Dicho precepto ha sido interpretado, en forma reciente, por el Tribunal Supremo quien en la sentencia de 15 de marzo de 2018 (rec. 1121/2017) resuelve en un procedimiento de reintegro la interpretación que deba darse al art. 58.4 LRJPAC (actual art. 40.4 Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común) en relación con el art. 59.2 LRJPAC en orden a determinar si una notificación efectuada en domicilio diferente al designado por el interesado puede tener la eficacia interruptiva de la caducidad que le atribuye el art. 58.4 LRJPAC o si, por el contrario, resulta inoperante a estos efectos por tratarse de una notificación inválida estimando dicho Tribunal que a este exclusivo efecto de entender resuelto y notificado el procedimiento en el plazo establecido, el art. 58.4 otorga eficacia al intento de notificación debidamente acreditado que contenga el texto del acto. Las exigencias de la notificación son, argumenta el Tribunal, mínimas, y se limitan a que el intento esté acreditado y contenga el texto del acto notificado, sin requerir inexcusablemente el resto de los requisitos ordinarios de la notificación para que se produzca este restringido efecto y no otros: tener por dictada la resolución dentro del plazo que corresponda

Asimismo, se ha señalado que es precisa la notificación personal, no siendo válida la edictal, a fin de que la decisión de reintegro se ajuste a derecho (STSJ Andalucía de 21 de abril de 2014, rec. 625/2009).

(49) Distinto a este supuesto es el acto del beneficiario de una subvención otorgada por acto firme de la Administración, por el que se justifica el cumplimiento de la actividad a que se obligó con el otorgamiento de la subvención, que constituye una actuación a la que aquel viene obligado, que no inicia un procedimiento administrativo sujeto a un plazo máximo de resolución conforme al art. 43.2 de la LRJPAC (actual art. 21.3 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común), de acuerdo con la doctrina jurisprudencial fijada en la sentencia 350/2018, de 6 de marzo (rec. cas. 557/2017).

(50) DEL BARCO FERNÁNDEZ-MOLINA, A. PANIZO GARCÍA, I. SILVA URIEN, y P. ARELLANO PARDO (2005: 373).

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 (51).

La redacción del precepto, sin embargo, inducía a una cierta confusión como se ha puesto de manifiesto por MARTÍN VALERO (2018) ya que no parecía compatible que se produjese la caducidad que, como acontece en el régimen general de la caducidad, es un supuesto de terminación del procedimiento y, por el contrario, se previera la continuación de las actuaciones hasta su terminación en el caso del procedimiento de reintegro de subvenciones públicas (52). Desconcertante previsión la califica GARCÍA LUENGO (2010: 185), e inclusive REBOLLO PUIG (2005: 498) en expresión sumamente gráfica se refiere a «*qué procedimiento es ese que sigue vivo después de muerto o qué suerte de muerte es esa que no mata*».

(51) Con anterioridad a la LGS el artículo 8 del RD 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para la concesión de subvenciones públicas, regulaba, a falta previsión en la normativa específica, el procedimiento de reintegro de subvenciones, y se remitía al régimen general de caducidad de la Ley 30/1992 disponiendo que «Si no hubiera recaído resolución expresa transcurridos seis meses desde la iniciación, teniendo en cuenta las posibles interrupciones producidas por causas imputables a los interesados, se iniciará el cómputo del plazo de caducidad establecido en el artículo 43.4 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común». La STS de 19 de marzo de 2018 (rec. 2054/2017) se refiere a este extremo indicando que «En primer lugar, no debe olvidarse que esta previsión se constituye como una excepción al régimen general consagrado en el art. 104 apartados 4 y 5 de la LGT, en esencia coincidente con el régimen general de caducidad consagrado en la Ley de Procedimiento administrativo. En todo caso, la previsión contenida en el art. 150.6 de la LGT no puede ser invocada como apoyo en el que sustentar una reformulación de la institución de la caducidad y sus efectos o en el que amparar una interpretación como la propugnada por el Abogado del Estado, pues en dicho precepto, a diferencia del previsto en la Ley General de Subvenciones, el incumplimiento del plazo de duración del procedimiento no determina la caducidad del mismo, lo cual es un dato muy relevante. Es más, la jurisprudencia del Tribunal Supremo que lo ha interpretado ha venido considerando que para que se reinicie el plazo de prescripción es necesario una reanudación formal del procedimiento, señalando que la mera continuación de las actuaciones realizadas con posterioridad a la superación del plazo máximo de duración del procedimiento inspector no tiene la capacidad interruptiva (STS de 18 de diciembre de 2013 (casación 4532/2011, FJ 4º)».

(52) A.I. MARTÍN VALERO (2018) añade que quizás lo que se pretendía era extender, según lo que se dijo al inicio de este estudio, al ámbito de las subvenciones públicas un régimen análogo al del artículo 150 Ley General Tributaria a la Ley 38/2003, General de Subvenciones, en el cual el transcurso del plazo de doce meses sin que hayan finalizado las actuaciones inspectoras no impide que el procedimiento continúe hasta su terminación, con el efecto de que no se considera interrumpida la prescripción. La diferencia es que el artículo 150 LGT es coherente y establece expresamente que el transcurso del plazo no produce la caducidad del procedimiento que continuará hasta su terminación, mientras que el artículo 42.4 LGS mezcla dos efectos, en principio incompatibles, como son la caducidad y la continuación del procedimiento.

Esa duda interpretativa motivó que los órganos jurisdiccionales (53), incluido el Tribunal Supremo, siguiesen aplicando a los procedimientos de reintegro de subvenciones los efectos generales de la caducidad, de modo y manera que cuando había transcurrido el plazo, se dictaminaba la anulación de la resolución de reintegro de subvenciones, por considerar que la Administración debería haber declarado su archivo, y sin perjuicio de la posibilidad de iniciar un nuevo procedimiento en tanto no hubiera prescrito el derecho de la Administración a solicitar el reintegro.

Esto, ciertamente, planteaba la cuestión de si la Administración puede utilizar en el nuevo procedimiento que podría iniciar tras la declaración de caducidad, toda la actividad probatoria y los informes recabados en el procedimiento caducado. La Ley 30/1992 guardaba silencio sobre esta cuestión (54), si bien el artículo 95 de la Ley 39/2015 contempla expresamente dicha posibilidad por lo que a trámites como el de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado sería de plena aplicación.

Bien es cierto que una Sentencia del Tribunal Supremo admitió esta singularidad en el *modus operandi* de la caducidad en esta materia. Se trataba de la STS de 30 de julio de 2013 (rec. 213/2012) que consideró que el precepto suponía una modificación del régimen general de la caducidad de tal forma que sus efectos quedaban restringidos a que el plazo de doce meses no interrumpe el plazo de prescripción, pero ello no implicaba la nulidad de la resolución de reintegro por caducidad, salvo que se hubiera producido la prescripción en el momento de dictarla. Esta interpretación sostenía, en definitiva, que el transcurso del plazo legalmente marcado y la caducidad del procedimiento no impiden su continuación y que se dicte una resolución de fondo válida en dicho procedimiento sin necesidad de reiniciar otro distinto.

Sentencias posteriores, sin embargo, se apartarían en materia de reintegro de esta doctrina sentada por la sentencia anteriormente citada, aunque lo cierto es que no la rectificaron de forma expresa. De esta forma, se afirmaba que la declaración de caducidad de un procedimiento anulaba la resolución de

(53) En este sentido pueden consultarse las SSAN de 5 de marzo de 2013 (rec. 291/2012), o más recientemente la de 13 de octubre de 2017 (rec. 341/2015).

(54) La STS 1 de marzo de 2012 (rec. 1298/09), sin embargo y frente a este silencio de la norma legal, estimó que «la caducidad del expediente no determina la falta de efectos de los actos que tienen valor independiente, como son las actas e informes en los que se funda el acuerdo de inicio, respecto del cual se produjeron con anterioridad. Su incorporación al nuevo expediente determina que dichos documentos queden sujetos al régimen y efectos ligados a este, sin perjuicio de la caducidad del anterior procedimiento y de su falta de efectos en este [...]. Por lo tanto, la nulidad sustentada en la falta de validez de informes empleados en el expediente caducado, no puede prosperar.». Puede verse, asimismo, la sentencia de 21 de noviembre de 2012 (rec. 5618/2009) y 18 de junio de 2014 (rec. 6525/2011), que a su vez se remite a la STS de 24 de febrero de 2004 (rec. 3754/2001).

fondo dictada en el mismo permitiendo iniciar uno nuevo, sin perjuicio de que las actuaciones realizadas en el procedimiento caducado no servían para interrumpir la prescripción (SSTS de 21 de diciembre de 2015, rec. 2520/2013 o la de 10 de enero de 2017, rec. 1943/2016).

Finalmente, la STS de 19 de marzo de 2018 (rec. 2054/2017) ha abordado la contradicción existente entre las sentencias hasta ahora reflejadas explicando que:

«Sostener que en un procedimiento caducado la Administración puede dictar una resolución de fondo válida implica desconocer la propia institución de la caducidad y sus efectos, tal y como ha sido entendida y definida por el legislador y avalada en su interpretación y aplicación por una constante jurisprudencia. Esta interpretación desvirtúa la institución de la caducidad de los procedimientos, atacando su esencia hasta dejarla irreconocible y la priva de todo efecto práctico, pues pese al transcurso del plazo de caducidad la Administración no estaría obligada a declararla ni a dar por finalizado el procedimiento y podría dictar una resolución de fondo válida. En definitiva, conforme a esta interpretación, los términos y plazos no obligarían a la Administración pública, contradiciendo la previsión general contenida en el art. 47 de la Ley 30/1992 (actual art. 29 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común), y la declaración de caducidad sería irrelevante por carente de consecuencia alguna» (55).

(55) Sigue diciendo la sentencia referida que: «El ejercicio por la Administración de sus potestades de intervención está sujeta a límites, uno de ellos es el establecimiento de un plazo máximo para resolver los procedimientos. Su razón de ser obedece al deber de las Administraciones públicas de dictar resolución expresa en los plazos marcados por la ley, con ello se pretende garantizar que los procedimientos administrativos se resuelvan en un tiempo concreto, evitando la prolongación indefinida de los mismos por razones de seguridad jurídica. El incumplimiento de estos plazos conlleva como consecuencia jurídica la caducidad del procedimiento y el consiguiente archivo de las actuaciones (artículo 44.2 de la Ley 30/1992, actual art. 25.1.b) de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común), lo que no impide la apertura de nuevo expediente sobre el mismo objeto, siempre que no haya transcurrido el plazo de prescripción.

Pues bien, en un procedimiento extinguido e inexistente no es posible dictar una resolución de fondo válida, salvo aquella que tenga como único objeto declarar la caducidad del procedimiento, tal y como dispone el art. 42.1 y 44.2 de la Ley 30/1992 (actuales arts. 21.1 y 25.1.b) de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común). Y si Administración pese al transcurso del plazo de caducidad no la aprecia de oficio, tal y como era su deber, será el afectado el que deba ejercer las acciones destinadas a obtener una declaración de caducidad, pero una vez declarada la solución no puede ser otra que la nulidad de la resolución de fondo dictada en dicho procedimiento...

Es cierto que el tenor literal del precepto permite que, pese a la caducidad del procedimiento, se pueda «continuar las actuaciones hasta su terminación», lo cual es ya de por sí anómalo, pero lo que el precepto no afirma es que en el procedimiento caducado se pueda dictar una resolución de fondo válida sin haber reiniciado otro nuevo, o que, caso de declararse a posteriori la caducidad del mismo, la resolución dictada en un procedimiento caducado

2. La prescripción del derecho

En cuanto a la prescripción del derecho de la Administración a reconocer o liquidar el reintegro, el artículo 39 LGS establece un plazo de cuatro años (56). Es de advertir que esta regla no es básica (57), si bien las CC.AA. que han legislado en esta materia han reiterado miméticamente el precepto estatal en cuanto a la duración, la forma de cómputo y la interrupción del mismo.

Por otra parte, y en el ámbito del reintegro de ayudas estatales como consecuencia de un procedimiento cuya competencia corresponde a la Comisión UE, dicho plazo no resulta de aplicación sino el de cinco años que establece el

sigue siendo válida, tal y como sostuvo la sentencia STS de 30 de julio de 2013 y pretende ahora el Abogado del Estado...

El Tribunal no puede acoger una interpretación que conduzca a un resultado ilógico o absurdo y esto es precisamente lo que se produciría si entendiésemos que la Administración puede continuar actuando válidamente en un procedimiento caducado y dictar una resolución de fondo como si la caducidad no se hubiese producido. ...

Los actos y resoluciones administrativas han de dictarse en un procedimiento válido, ello constituye una exigencia básica de nuestro ordenamiento administrativo que se plasma en numerosos preceptos (art. 53 de la LRJPAC, actual art. 34 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común) llegándose a sancionar con la nulidad de pleno derecho los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido (art. 62.1.e) de la LRJPAC, actual art. 47.1.e) de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común). De modo que si el procedimiento ha devenido inválido o inexistente, como consecuencia de su caducidad, ha dejado de ser un cauce adecuado para dictar una resolución administrativa válida que decida sobre el fondo, por lo que la Administración está obligada a reiniciar uno nuevo. Así se establece también en el art 95.3 de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común (Ley 39/2015) en el que se afirma «los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción» y se añade «En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a este los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado». En definitiva, también la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común dispone que la caducidad conlleva la necesidad de reiniciar un nuevo procedimiento y que en ese procedimiento se practiquen trámites que se consideran esenciales (alegaciones, prueba) para poder dictar una resolución administrativa válida».

(56) La sentencia de 7 de diciembre de 2015 (rec. 821/2014), ha declarado nulo el artículo 43.2 del citado Real Decreto 899/2007, precisamente en el inciso que especifica la forma de computar el plazo de cuatro años establecido para realizar las funciones de vigilancia e inspección del cumplimiento de las obligaciones impuestas a los beneficiarios, «...contados desde el vencimiento del plazo de la última de las condiciones que debieran ser cumplidas o mantenidas, impuestas en virtud de la correspondiente resolución individual»

(57) Crítica dicha opción legislativa J. GARCÍA LUENGO (2010: 154) por la inseguridad jurídica que, en esta materia, introduce dicha previsión. No obstante, hay que señalar que dicha opción normativa en relación a la prescripción o a la caducidad de acciones aparece también en otros sectores del ordenamiento jurídico como por ejemplo el urbanismo.

artículo 19 del Reglamento (UE) 2015/1589 ya citado en virtud del principio de eficacia en la aplicación del Derecho europeo (58).

La LGS establece unas reglas de cómputo y de interrupción de esta (59), no interrumpiendo el plazo, como ha puesto de manifiesto GARCÍA LUENGO (2010: 164), ni los actos nulos de pleno derecho ni los procedimientos de reintegro que hayan resultado caducados (60).

(58) Dicho artículo, asimismo, establece reglas específicas respecto del cómputo de la prescripción. En efecto, el mismo contempla las siguientes previsiones:

— El plazo de prescripción comenzará a contar a partir del día en que la decisión adoptada sea definitiva.

— El plazo de prescripción o quedará interrumpido: a) por la notificación de una decisión que modifique el importe inicial de la multa o de la multa coercitiva o que rechace una solicitud tendente a obtener tal modificación; b) por cualquier acción de un Estado miembro, que actúe a instancia de la Comisión, o de la Comisión y esté destinado a la recaudación por vía ejecutiva de la multa o de la multa coercitiva.

— El plazo volverá a correr de nuevo después de cada interrupción.

— El plazo de prescripción quedará interrumpido mientras: a) dure el plazo concedido para efectuar el pago; b) dure la suspensión del cobro por vía ejecutiva en virtud de una decisión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

(59) El plazo se computará, en cada caso:

a) desde el momento en que venció el plazo para presentar la justificación por parte del beneficiario o entidad colaboradora.

b) desde el momento de la concesión, en el supuesto previsto en el apartado 7 del artículo 30.

c) en el supuesto de que se hubieran establecido condiciones u obligaciones que debieran ser cumplidas o mantenidas por parte del beneficiario o entidad colaboradora durante un período determinado de tiempo, desde el momento en que venció dicho plazo.

El cómputo del plazo de prescripción se interrumpirá:

a) 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.

b) por la interposición de recursos de cualquier clase, por la remisión del tanto de culpa a la jurisdicción penal o por la presentación de denuncia ante el ministerio fiscal, así como por las actuaciones realizadas con conocimiento formal del beneficiario o de la entidad colaboradora en el curso de dichos recursos.

c) por cualquier actuación fehaciente del beneficiario o de la entidad colaboradora conducente a la liquidación de la subvención o del reintegro.

(60) Es de advertir que la STS de 22 de mayo de 2019 (rec. 1137/2017) establece que «no cabe confundir el límite excepcional previsto en el artículo 106 para impedir el ejercicio de la revisión de un acto nulo de pleno derecho con la prescripción del plazo para solicitar su reintegro, pues este razonamiento confunde el plazo de prescripción de la acción para solicitar el reintegro de la subvención por incumplimiento de las condiciones a que está sujeta la misma, con el límite excepcional que opera cuando existe un ejercicio desproporcionado de la facultad de revisión de oficio. La nulidad de pleno Derecho no puede existir y no existir a la vez. Una cosa es que, por mediar alguna de las causas que el legislador indica en el artículo 106 de la Ley 30/1992 —o en el artículo 110 de la Ley 39/2015— no proceda declararla, y otra bien distinta que, no siendo suficientes para declarar la nulidad de pleno Derecho, se

No obstante, es preciso realizar distintas observaciones sobre el cómputo de los plazos de prescripción, a saber:

- En primer lugar, la jurisprudencia ha matizado respecto de estas reglas que ese plazo de cuatro años, en todo caso, se computa desde que cesan las obligaciones de la entidad beneficiaria ya que, solo en ese momento, es posible verificar el cumplimiento de las condiciones a que estaba sujeta la misma (STS de 5 de noviembre de 2012, rec. 6930/2009).
- De otro lado, el cómputo de este plazo en programas plurianuales sólo es aplicable respecto del beneficiario que sea receptor de ayudas o subvenciones anuales para todo el periodo de vigencia del programa y con unos fines a cumplir en todo ese periodo, supuesto en que la Administración puede indagar sobre la adecuación de las ayudas concedidas a los fines del programa durante todo ese plazo de vigencia, pero ello no es de aplicación para supuestos en el que el beneficiario recibe una subvención para anualidades o con cargo a convocatorias concretas, y cuyos fines no se extienden a todo el periodo comprendido por el programa, sino que se agotan con esa concreta convocatoria (STS 8 de febrero de 2018, rec. 3311/2015).
- En tercer lugar, si bien la prescripción se interrumpe por la interposición de cualquier clase de recurso, si la parte se vio obligada a utilizar los recursos pertinentes para conseguir una declaración de caducidad que tenía que haber sido apreciada de oficio por la Administración, y el procedimiento caducado no interrumpe la prescripción, hay que entender de una interpretación armónica de los preceptos de la Ley de Subvenciones, que los recursos interpuestos no vienen sino a integrar el procedimiento caducado, por lo que carecen de virtualidad para interrumpir la prescripción (61).
- Y, por último, que las reglas de cómputo del plazo de prescripción difieren en el caso de los responsables subsidiarios y solidarios. Y es que la jurisprudencia ha dejado claramente establecido que la prescripción respecto de estos comienza cuando se puede ejercitar la acción contra los mismos, en aplicación del principio de *actio nata*, y

pretenda que sirvan para conservar algunos de los efectos de la actuación reputada nula. Si no deben impedir la declaración de nulidad, tampoco pueden impedir sus consecuencias. Entender el artículo 106 como lo hizo la Sección Primera de la Sala de Sevilla supone privar de toda utilidad a la institución de la revisión de oficio y conduce a un pronunciamiento en sí mismo contradictorio: el de consagrar a un tiempo la nulidad y privarla de los efectos que necesariamente ha de producir».

(61) STS 10 de enero de 2017 (rec. 1943/2016).

no desde la fecha en la que se devenga originariamente la liquidación que fija la obligación del sujeto pasivo (62).

V. EL REINTEGRO DE AYUDAS EUROPEAS

La adopción, en virtud de lo establecido en los artículos 103 y ss. del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, de una decisión de la cual se derive una necesidad de reintegro de las cantidades concedidas recibe un tratamiento específico en la Ley General de Subvenciones que, curiosamente, se refiere a los artículos 87 a 89 del Tratado de la Unión Europea que no contiene ese número de artículo (63).

Es preciso poner de manifiesto, a efectos interpretativos de este precepto, que se refiere a las denominadas ayudas de Estado que, conforme a lo dispuesto en el artículo 103, serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones (64).

El ordenamiento jurídico español, a la vista de dicha normativa europea, hubo de adaptarse a esas previsiones y, efectivamente, va a ser la Ley

(62) El Tribunal Supremo, sirvan de ejemplo la STS de 9 de junio de 2009 (rec. 2586/2007 y STS de 19 de mayo de 2014 (rec. 3356/2010), en la que se citan otras, avalan dicha consideración. Se dice en la sentencia citada de 19 de mayo de 2014: «Existen, pues, dos periodos diferentes: el que se refiere a la prescripción de las acciones frente al deudor principal, que abarca todo el tiempo que transcurra hasta la notificación de la derivación de responsabilidad, y el que se abre con tal acto, siempre que la prescripción no se hubiese producido con anterioridad, que afecta a las acciones a ejercitar contra el responsable subsidiario, teniendo incidencia dentro de cada uno de dichos periodos las actuaciones con capacidad para interrumpir el correspondiente plazo de prescripción con arreglo a lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley General Tributaria de 1963. La Ley General Tributaria que se encuentra en vigor en la actualidad [Ley 58/2003, de 17 de diciembre (BOE de 18 de diciembre)] aclara toda duda sobre el particular, ya que en el artículo 67.2, último párrafo, se refiere al cómputo del plazo de prescripción para los responsables subsidiarios indicando que empieza a contarse desde la notificación de la última actuación recaudatoria practicada al deudor principal o cualquiera de los deudores solidarios. Este precepto, por lo demás, no se opone al régimen imperante bajo la vigencia de la Ley de 1963, en el que, con arreglo al artículo 164 del Reglamento General de Recaudación, la declaración de fallido de los deudores principales y, en su caso, solidarios constituía el *dies a quo* para iniciar las actuaciones respecto de los subsidiarios».

(63) La explicación pudiera derivarse de que sí se referían a las ayudas de Estado los artículos 87 a 89 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

(64) Cabe remitirse en este punto a A.M. BUENO ARMUJO (2005) y (2011). Más recientemente, G. FERNÁNDEZ FARRERES (2016).

38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y su Reglamento aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, las que han previsto un procedimiento de reintegro de las cantidades percibidas, incluida la exigencia del interés de demora desde el momento de su pago o entrega, cuando concurren diversas causas y, entre ellas, contempla la adopción de una decisión de la cual se derive una necesidad de reintegro en virtud de las previsiones comunitarias en este aspecto.

La principal virtualidad de dicha previsión, según ha puesto de relieve FERNÁNDEZ FARRERES (2016: 244), es que, con arreglo a la misma, el reintegro (o devolución de las cantidades percibidas) no requiere ya de la previa declaración de nulidad o anulabilidad del acto de otorgamiento a través de los procedimientos de revisión de oficio.

La cuestión que surge en este punto, desde el punto de vista procedimental al que se ciñe este trabajo, es la de 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. En opinión de MARTÍNEZ GINER (2006: 97) 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 (65), si bien ello es distinto, como ha significado REBOLLO PUIG (2005: 515), de que sea preciso el proceso declarativo para el reintegro de la ayuda por parte del beneficiario ya que este supuesto no difiere del resto de los previstos en el artículo 37LGS (66).

La polémica ha quedado superada y, a juicio de FERNÁNDEZ FARRERES (2016: 244 y 245) en opinión que es susceptible de compartirse, la decisión comuni-

(65) Aunque dicha posición no es unánime y otros autores han mantenido, al menos un trámite de audiencia, para garantizar los derechos del afectado por tal decisión de reintegro. Puede verse a esos efectos M. LINARES GIL (2001: 52).

(66) M. REBOLLO PUIG (2005: 515) opina que 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. En el mismo sentido, J. GARCÍA LUENGO (2010: 65) que, además, señala que lo procedente será impugnar la decisión comunitaria ante los órganos jurisdiccionales europeos ya que, ni la Administración que aquí opera sin discrecionalidad alguna al declarar el reintegro, pero ni los propios órganos jurisdiccionales internos podrán hacer nada si la decisión ha devenido en firme.

taria resulta un título ejecutivo que permite poner en marcha sin más el procedimiento de reintegro lo que permite afirmar, en opinión del autor referido, que puede afirmarse que la decisión comunitaria que deviene firme y consentida equivale o se equipara *de facto* a la revocación o anulación del acto de la autoridad nacional que otorgó la ayuda, de manera que la Administración correspondiente deberá proceder sin más a exigir del beneficiario el reintegro de la cantidad percibida y este a reintegrarla más los intereses de demora por lo que la observancia del procedimiento no tiene otra finalidad que la de verificar la existencia misma de la decisión comunitaria y, si hubiere lugar a ello, la fijación de la cuantía que deba reintegrarse.

La garantía del cumplimiento, que no olvidemos es responsabilidad del Estado miembro, fue prevista en la disposición adicional primera de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que contuvo la previsión de que, con carácter general, el Estado repercutirá las sanciones pecuniarias que le sean impuestas por incumplimientos imputables a las comunidades autónomas o a las entidades locales (67).

Pues bien, y de nuevo en lo que se refiere al procedimiento a seguir, de conformidad con el artículo 16.3 del Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo de 13 de julio de 2015 por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, es competencia del Estado miembro regular dichos aspectos (68). A estos efectos, la normativa vigente, prevé distintos aspectos una vez recaída la decisión comunitaria:

— Extensión de dicha garantía a todas las Administraciones públicas y a todas las entidades mencionadas en el apartado 2 del artículo 2 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria cuando incumplieran obligaciones derivadas de normas del derecho de la Unión Europea o de tratados o conve-

(67) Disposición adicional primera que fue derogada por la letra d) del número 1 de la disposición derogatoria única del Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación, pero previsión que, con posterioridad, recogería la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria en la disposición adicional segunda que tendría nueva redacción de acuerdo con lo prevenido en el apartado trece del artículo primero de la L.O. 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público

(68) Dicho apartado 3º establece que, sin perjuicio de lo que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea pueda disponer, de conformidad con el artículo 278 del TFUE, la recuperación se efectuará sin dilación y con arreglo a los procedimientos del Derecho nacional del Estado miembro interesado, siempre que permitan la ejecución inmediata y efectiva de la decisión de la Comisión. Para ello y en caso de procedimiento ante los órganos jurisdiccionales nacionales, los Estados miembros de que se trate tomarán todas las medidas necesarias previstas en sus ordenamientos jurídicos nacionales, incluidas las medidas provisionales, sin perjuicio del Derecho de la Unión.

nios internacionales en los que España sea parte, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas, o condenado por tribunales internacionales o por órganos arbitrales.

— Dicha responsabilidad solo será declarada en la parte que les sea imputable.

— El Consejo de Ministros es el órgano competente para tramitar dicha declaración de responsabilidad y acordar, en su caso, la compensación o retención de dichas deudas con las cantidades que deba transferir el Estado a la Administración o entidad responsable por cualquier concepto, presupuestario y no presupuestario teniendo en cuenta los hechos y fundamentos contenidos en la resolución de las instituciones europeas, de los tribunales internacionales o de los órganos arbitrales habiéndose de recoger los criterios de imputación tenidos en cuenta para declarar la responsabilidad.

— Es preceptiva la previa audiencia de las Administraciones o entidades afectadas, será el órgano competente para declarar las responsabilidades previstas en los apartados

— El acuerdo se publicará en el «Boletín Oficial del Estado».

VI. CONCLUSIONES

Como se ha puesto de manifiesto desde el principio de este trabajo, el fundamento mediato del reintegro de subvenciones, que constituye al fin un acto resolutorio de la subvención concedida, está basado, en última instancia, en el principio de prohibición de enriquecimiento injusto. Dicho aserto se plasma en la necesidad de devolver las cantidades obtenidas como subvención de forma indebida al no cumplirse las obligaciones a las que estaba sujeta su concesión subyaciendo, por tanto, un interés general y público en el reintegro de las cantidades percibidas que no se ajustaron a la finalidad que motivó su otorgamiento ya que en ningún caso puede entenderse a esta como una mera liberalidad de la entidad concedente. Lo que no implica necesariamente que haya de concurrir culpa del beneficiario para que sea exigible el reintegro dada su naturaleza indemnizatoria y su carácter de ingreso de derecho público. Siendo este, los obligados al reintegro, un aspecto en que la jurisprudencia más reciente atendiendo al interés público que subyace a este procedimiento ha sido especialmente favorable a extender el círculo de los posibles afectados por la resolución que se dicte en el mismo.

La regulación del procedimiento de reintegro, escasamente formalizado y cuya tramitación ha de integrarse con la legislación procedimental común, es una materia que discurre en franca conexión entre el Derecho administrativo y el Derecho financiero dado que las subvenciones constituyen al mismo tiempo

una actividad administrativa y una modalidad de gasto público, lo que resulta determinante para la intervención en cascada de ambos sectores del ordenamiento jurídico. Por otro lado, es una materia que es de competencia compartida entre el Estado y las CC. AA., si bien, y en lo que al procedimiento de reintegro se refiere, son muy pocas las novedades aportadas por la legislación de las CC. AA. que han hecho uso de sus atribuciones competenciales. Por otro lado, no puede olvidarse que dichos procedimientos tienen unas específicas indicaciones cuando la causa del reintegro deriva del régimen de ayudas de Estado.

Cuando el reintegro se produce como consecuencia, no de la invalidez del acto de adjudicación, sino por el incumplimiento de los requisitos y obligaciones establecidos en esta situación del beneficiario se muestra especialmente agravada ya que, además del retorno del importe de la subvención indebidamente percibida y del interés de demora generado desde la notificación de la deuda a reintegrar hasta que este se haga efectivo, procederá abonar el interés de demora desde el momento del pago de la subvención hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro. Y todo ello sin perjuicio de las sanciones administrativas o penales que, en su caso, procedieran y de la exigencia de la eventual responsabilidad contable admitida por la jurisprudencia. Circunstancia esta que, como en otros sectores de nuestro ordenamiento jurídico, no ha quedado desde mi punto de vista bien resuelta.

Es relevante señalar que, dado el interés público que subyace a este procedimiento, el acuerdo de iniciación del mismo no resulta enteramente discrecional para la Administración concedente lo que se traduce en relevantes consecuencias dado que la denuncia del particular que no fuere atendida o, en su caso desestimada sin la suficiente motivación, puede ser objeto de recurso lo que articula de alguna forma una pseudoacción en defensa del patrimonio público.

Los tribunales, a través de distintas resoluciones judiciales, han destacado que son especialmente relevantes en la tramitación y resolución del mismo dos aspectos, a saber: de un lado, como en todos los supuestos de actuaciones administrativas susceptibles de producir efectos desfavorables a los administrados, el trámite de audiencia a los eventuales afectados por la resolución que pudiera producirse; de otro, y muy específicamente en este procedimiento, la motivación de la resolución adoptada en la que no puede obviarse, en ningún caso, la plena aplicación del principio de proporcionalidad.

Derivado de la finalidad que subyace al reintegro, la más reciente jurisprudencia ha atendido, en mayor medida, a su carácter finalista con independencia de que su gestión se realice directa o indirectamente por el beneficiario, pero, sin embargo, se ha mostrado contraria a que, como parecía derivarse de la dicción de la norma legal, se pudiese continuar la tramitación de un procedimiento de reintegro afectado por el instituto de la caducidad.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- BUENO ARMIJO, Antonio María (2005): «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* (coord. FONT GALÁN y PINO ABAD), Marcial Pons, Madrid-Barcelona.
- BUENO ARMIJO, Antonio María (2011): *El reintegro de subvenciones de la Unión Europea*, IAAP, Sevilla, 2011
- CASTILLO BLANCO, Federico A. (2015): «Garantías del derecho ciudadano al buen gobierno y a la buena administración», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 172.
- COLLADO BENEYTO, Pablo Javier (2009): «La revisión, revocación o rectificación de oficio del acto de otorgamiento de la subvención. La dejación sin efectos de la subvención. El reintegro: de oficio y voluntario», en *Comentario a la ley general de subvenciones y a su reglamento. Incidencia en la Generalitat Valenciana*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- CONSCULLUELA MONTANER, Luis (2010), *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, Civitas, Madrid.
- CUADRADO ZULOAGA (2001), Daniel: «Anulación y revocación de subvenciones», *Actualidad Administrativa*, Sección Doctrina, Ref. XLI, pág. 1089, tomo 3, Editorial La Ley.
- DEL BARCO FERNÁNDEZ-MOLINA, Jesús, PANIZO GARCÍA, Antonio, SILVA URIEN, Isabel y ARELLANO PARDO, Pablo (2005): *Comentarios prácticos a la nueva Ley General de Subvenciones*, Lex Nova, Madrid.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2009), «La actividad de fomento», en *Lecciones y Materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo III, Iustel, Madrid.
- (2016), «El régimen de las ayudas de estado y su impacto en el Derecho español», *Revista de Administración Pública*, nº 200.
- FLEINER, Fritz (1933), *Instituciones de Derecho*, Editorial Labor, Madrid.
- GARCÍA LUENGO, Javier (2010): *El reintegro de subvenciones*, Thomson Civitas, Navarra.
- HARIOU, Maurice (1933), *Précis de Droit administratif et de Droit Public*, París.
- JORNADA DE POZAS, Luis (1949) «Teoría del fomento en el derecho administrativo», *Revista de Estudios Políticos*, nº 48.
- LINARES GIL, Maximino (2001): «La devolución de ayudas de Estado en el marco del Derecho Comunitario Europeo» en *Noticias de la Unión Europea*, nº 196.

- MANTECA VALDELANDE, Víctor (2007): «El reintegro de subvenciones públicas», *Actualidad Administrativa*, N° 8, Sección Práctica Profesional, quincena del 16 al 30 abril, pág. 1015, tomo 1, Editorial La Ley.
- MARTÍN MATEO, Ramón (1986), *Manual de Derecho administrativo*, Trivium, Madrid.
- MARTÍN VALERO, Ana Isabel (2018): «Los efectos de la caducidad en el procedimiento de reintegro de subvenciones», *Actualidad Administrativa*, N° 1, Sección Ejercer en forma y plazo.
- MARTÍNEZ GINER, Luis Alfonso y NAVARRO-FAURE, Amparo (2010): *Régimen jurídico-financiero de las subvenciones públicas*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- MARTÍNEZ GINER, Luis Alfonso (2006): *El reintegro de subvenciones públicas*, Iustel, Madrid.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis (1989), «La actividad administrativa dispensadora de ayudas y recompensas: una alternativa conceptual al fomento en la Teoría de los modos de acción de la Administración Pública», en *Libro Homenaje al Profesor Jose Luis Villar Palasí*, Madrid.
- MERKL, Adolf (2004), *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Comares, Granada.
- PALOMAR OLMEDA, Alberto (2018): «Los grandes debates pendientes en el recurso de casación referido a las subvenciones públicas», *Diario La Ley*, N° 9249, Sección Dossier.
- PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo. Parte General*, Marcial Pons, Madrid, 1999.
- PAREJO ALFONSO, Luciano (2003)., *Derecho Administrativo*, Ariel, Barcelona.
- PASCUAL GARCÍA, José (2008): *El régimen jurídico de las subvenciones públicas*, Editorial BOE, Madrid.
- PÉREZ PABLO, Rosa María (2017): «Subvenciones», en el volumen colectivo *Corrupción, corrosión del Estado de Derecho* (coord. ANDRÉS BETANCOR), Thompson Reuters, Navarra.
- REBOLLO PUIG, Manuel (2005): «El reintegro de subvenciones», en *Comentarios a la Ley General de Subvenciones* (dir. G. FERNÁNDEZ FARRERES), Editorial Thomson-Civitas, Madrid, 2005.
- RODRIGO LAVILLA, Jesús (2018): «Revocación y reintegro de subvenciones» en *Derecho de las subvenciones y ayudas públicas* (coord. M. GARCÉS SANA-GUSTÍN y A. PALOMAR OLMEDA), Thomson Reuter-Aranzadi, Navarra, 2018.
- RODRÍGUEZ MOLERO, José Luis (2005): «El procedimiento de incumplimiento y reintegro de subvenciones: una propuesta de racionalización», *Auditoría Pública*, n° 37.

- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2009), *Principios de Derecho Administrativo General*, Iustel, Madrid.
- SESMA SÁNCHEZ, Begoña (2015): «El control financiero», en el volumen colectivo *Comentarios a la Ley General de Subvenciones* (dir. FERNÁNDEZ FARRERRES, G.), Civitas, Madrid.
- VILLAR PALASÍ, José Luis (1950), «La actividad industrial del Estado en el Derecho administrativo», *Revista de Administración Pública*, n° 3 (en 34 artículos seleccionados de la *Revista de Administración Pública* con ocasión de su centenario, INAP, Madrid, 1983).
- WALINE, M. (1936), *Manuel élémentaire de droit administratif*, París.