



El reintegro de subvenciones y ayudas públicas

Competencias y procedimientos

Javier Medina Guijarro

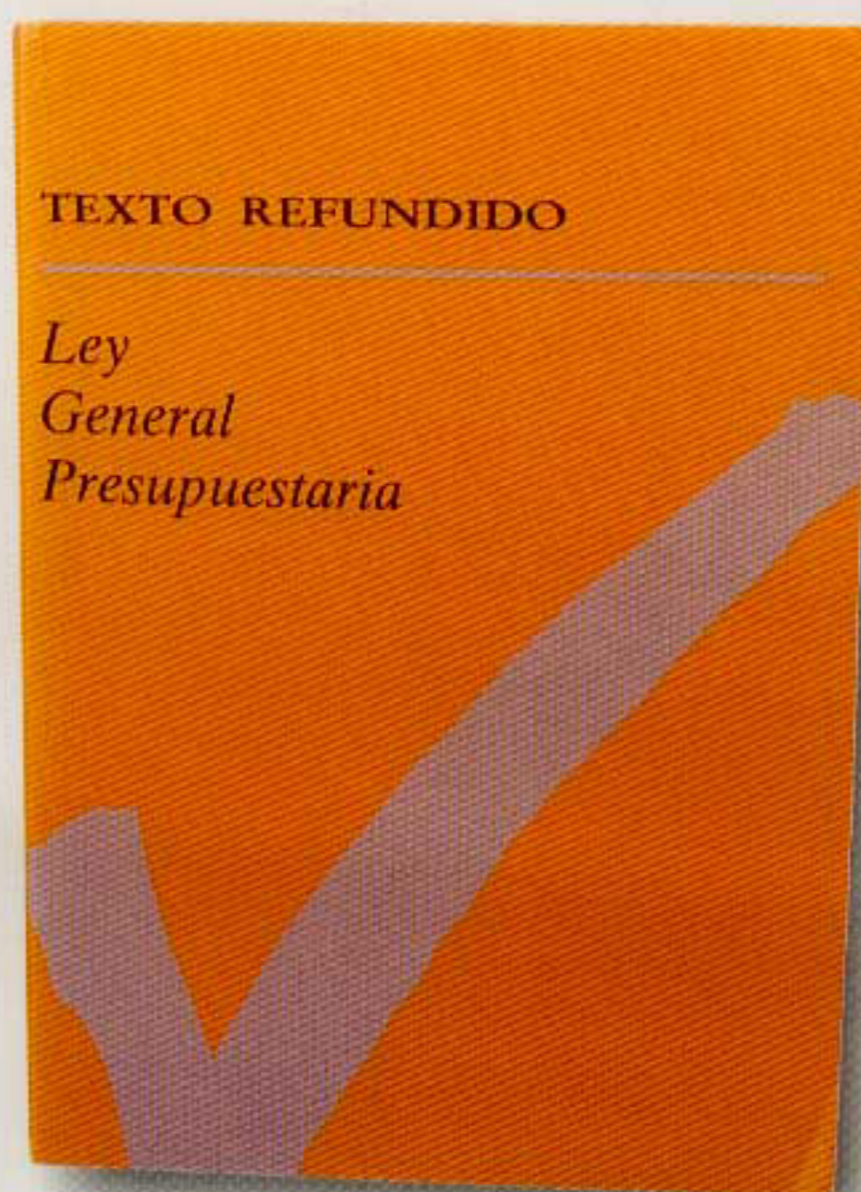
Director Técnico del Departamento 2º de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas

Desde la perspectiva que proporciona el quehacer profesional en la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas, venimos observando con frecuencia los problemas que plantea la escasa claridad de las normas reguladoras de la competencia y procedimientos para la exigencia del reintegro de subvenciones y ayudas públicas.

Con el objeto de ofrecer alguna luz sobre el particular, tuve ocasión

de exponer, en el *Seminario sobre el control de subvenciones públicas*, celebrado en Toledo en abril de 1997, bajo el título arriba expresado, el resultado de unas reflexiones hechas a raíz del examen de la normativa aplicable y de las diferentes opiniones vertidas sobre el particular. En el presente artículo, tan sólo se pretende dar cuenta de las líneas básicas de la argumentación allí desarrollada.

El art. 81.9 del TRLGP (Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria), establece la procedencia del reintegro de las cantidades percibidas por este concepto y la exigencia del interés de demora desde el momento del pago, por los siguientes motivos:



Cualquier vicio que afecte a la validez del acto de concesión de la subvención determinará su revocación y el reintegro de la subvención percibida

revocación en cada caso, el reintegro es la consecuencia necesaria de la anulación del acto de otorgamiento, de forma que, una vez que desaparece del mundo jurídico, el reintegro es su consecuencia inexorable.

Ahora bien, existen casos en los que la procedencia del reintegro no es consecuencia de la revocación del acto de concesión. Es más, éste es perfectamente válido, y despliega su plenitud de efectos respecto de sus destinatarios. Aquí, el reintegro es la consecuencia de la resolución por el incumplimiento culpable del beneficiario de las obligaciones que derivan de la relación jurídica que liga a la Administración concedente con el preceptor (art.1.2 TRLGP y art. 1124 CC).

En efecto, cualquiera que sea la postura que adoptemos sobre de la naturaleza jurídica de las subvenciones, lo cierto es que en todas ellas (tanto si se considera como *acto administrativo unilateral necesitado de aceptación*, como si se trata de una *donación modal ob causam futurum*) subyace siempre el sustrato o la sustancia contractual, que implica cierto comportamiento recíproco tanto por parte de la Administración que subvenciona, como por la persona o entidad subvencionada que queda plasmado en las bases reguladoras de la subvención. Así, el beneficiario, además de los deberes específicos que se establezcan, debe cumplir con las obligaciones que le impone el art. 81.4 del TRLGP. Por su parte, la Administración concedente carga con la obligación de controlar, por exigencias del interés público, que los fondos entregados sean destinados a la finalidad predeterminada.

Pues bien, definitivo y firme el acto de concesión y constituida, por tanto, la relación jurídica que deriva de la subvención, el reintegro puede ser consecuencia del incumplimiento por parte del beneficiario cuando éste no realiza o no justifica haber realizado la actividad o el comportamiento que fundamentó la concesión de la subvención.

De lo dicho hasta ahora podemos concluir que el reintegro de las subvenciones y ayudas públicas puede ser consecuencia de:

- La revocación del acto de concesión que tendrá lugar por apreciarse vicios de legalidad e incluso de oportunidad que hayan sido alegados por los propios particulares mediante la utilización de los medios de impugnación que el Ordenamiento jurídico reconoce o por la propia Administración concedente mediante el ejercicio de sus facultades revisoras, sin perjuicio de los límites que impone la ley.

- La resolución de la relación jurídica que deriva de la subvención por consecuencia del incumplimiento culpable por parte del beneficiario de las obligaciones que le impone la concesión.

En el primer caso, la competencia para declarar la procedencia del reintegro y su exigencia debe corresponder a la propia Administración pública concedente de la subvención.

En el segundo caso, esto es, en los supuestos en que siendo firme el acto de concesión se produce el



El beneficiario debe cumplir con las obligaciones que le impone la Administración, y controlar que los fondos entregados sean destinados a la finalidad predeterminada

- ✗ Incumplimiento de la obligación de justificación.

- ✗ Obtener la subvención sin reunir las condiciones requeridas para ello.

- ✗ Incumplimiento de la finalidad para la que la subvención fue concedida.

- ✗ Incumplimiento de las condiciones impuestas a las entidades colaboradoras y beneficiarios con motivo de la concesión de la subvención.

Los motivos expuestos no son claramente los únicos por los que procede el reintegro de las subvenciones y ayudas públicas, pues a ellos podríamos añadir todos los que afectasen a la validez o, incluso, a la exactitud de la resolución expresa o presunta a que se refiere el art. 6 del Real Decreto 2225/93, de 17 de diciembre. Es decir, cualquier vicio que afectase a la validez o a la exactitud del acto de concesión de la subvención determinaría su revocación y, consecuentemente, el necesario reintegro total o parcial de la subvención percibida.

Por tanto, cualquiera que sea la razón y la forma que justifican la



incumplimiento de las obligaciones que pesan sobre el beneficiario y el reintegro es la consecuencia de la resolución de la relación jurídica que deriva de la subvención, la competencia para declarar su procedencia y su ejecución corresponde al órgano al que, tradicionalmente, nuestro Ordenamiento jurídico ha venido atribuyendo el enjuiciamiento de la responsabilidad derivada de los incumplimientos culpables de la obligación de rendición de cuentas, esto es, al Tribunal de Cuentas y que alcanza a todos los que por cualquier título manejan, administran, intervienen o recaudan caudales o efectos públicos, siendo extensible aquella obligación y, por ende, aquella responsabilidad, por aplicación de los arts. 123.2, 128.d), 141.1.f) del TRLGP; 2.b), 4.2, 15.1 y 38 de la LOTCu (Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas) y 34.2 y 3 y 49.1 de la LFTCu (Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas), a las personas o entidades perceptoras de subvenciones, créditos, avales u otras ayudas procedentes del Sector Público.

De este modo, tratándose del supuesto prevenido en la letra b) del art. 81.9 del TRLGP, en cuanto que las condiciones o requisitos a cum-

plir sean presupuesto causal del acto de concesión de la subvención o cuando concurre en el mismo cualquier otro vicio que afecte a su validez o a su exactitud, el reintegro corresponderá a la Administración otorgante, quien, tras su declaración, que podrá en su caso llevarse a cabo por los trámites del art. 8 del RD 2225/1993, procederá a su recaudación por los correspondientes procedimientos administrativos (art. 31 del TRLGP), que son los que se contienen en la Ley General Tributaria y en el Reglamento General de Recaudación, con sujeción a las normas de atribución de competencias recaudatorias que se contienen en la Orden Ministerial de 23 de julio de 1996.

Por su parte, si concurren los demás supuestos del art. 81.9 del TRLGP, como son los contenidos en las letras a), c) o d), en los que es firme el acto de concesión pero se aprecia el incumplimiento de la obligación de justificación, o del de la finalidad para la que la subvención fue concedida o del de las demás que hayan sido impuestas con motivo de la concesión de la subvención, la declaración de procedencia del reintegro y su exigencia corresponde en el ámbito de la Adminis-

tración General del Estado, al Consejo de Ministros o al Ministro de Economía y Hacienda según los casos, a través de los trámites del RD 700/1988, de 1 de julio, sin perjuicio de la obligación de dar cuenta al Tribunal de Cuentas de la incoación al objeto de que pueda ejercer la facultad de avocación que le corresponde, conforme al art. 41.1 de la LOTCu y, en todo caso, la decisión que se produzca será revisable por la Sala de Justicia del Tribunal conforme a lo prevenido en el art. 41.2 de la LOTCu. (art. 144 del TRLGP, en relación con el art. 20 del RD. 429/1993, de 26 de marzo).

Finalmente, si los mencionados incumplimientos son apreciados por el propio Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función fiscalizadora, "como si son consecuencia de una gestión... al margen del proceso normal de rendición de cuentas" (art. 46.1 LFTCu), su legislación le atribuye los procedimientos específicos para que pueda exigir los oportunos reintegros, siendo el pertinente, *por mor* del criterio interpretativo de la Sala de Justicia, el llamado procedimiento de reintegro por alcance, en atención al concepto amplio de alcance que viene defendiendo la Sala en sus últimas resoluciones. ■

