ADMINISTRACION DE JUSTICIA

T.S.J.CASTILLA-LEON CON/AD VALLADOLID

SENTENCIA: 01044/2013

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA Y LEÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
VALLADOLID
N56820
C/ ANGUSTIAS S/N
N.I.G: 47186 33 3 2012 0100009

Procedimiento: **RECURSO DE APELACION 0000909 /2011 – ML**, dimanante del PO 59/11 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 2 de Salamanca

Sobre: FUNCION PUBLICA

De SERVICIO PUBLICO DE EMPLEO DE LA JCYL
Representación LETRADO COMUNIDAD
Contra CENTRO EUROPEO DE NEGOCIOS BIERZO, S.L.
Representación D. JOSE MARIA BALLESTEROS GONZALEZ

SENTENCIA Nº 1044

ILMOS. SRES. MAGISTRADOS:
DON JESUS BARTOLOMÉ REINO MARTINEZ
DON SANTOS HONORIO DE CASTRO GARCÍA
DON LUIS MIGUEL BLANCO DOMÍNGUEZ

En Valladolid, a veinte de junio de dos mil trece.

Visto por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, integrada por los Magistrados expresados al margen, el presente rollo de apelación registrado con el número 909/11, en el que son partes:

Como apelante: el SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN, representado y defendido por el Letrado de sus Servicios Jurídicos.

Como apelado: el CENTRO EUROPEO DE NEGOCIOS BIERZO S.L., representado por el Procurador Sr. Ballesteros González y defendido por el Letrado Sr. González Iglesias.

Siendo la resolución impugnada la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 2 de Valladolid, en el Procedimiento Ordinario nº 59/11.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El expresado Juzgado dictó sentencia de fecha 30 de septiembre de 2011, cuyo fallo es del siguiente tenor literal: "SE ESTIMA la pretensión deducida en este recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación de la entidad CENTRO EUROPEO DE NEGOCIOS BIERZO S.L., contra la Resolución del Gerente Provincial de León del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, de 1 de julio de 2010, por la que se resuelve declarar la obligación de la recurrente de reintegro de la cantidad de 36.380,25 euros, por la diferencia de anticipo recibido y la liquidación final resultante de la liquidación de la subvención correspondiente al expediente 170/FIP/24/2006, que se anula por no ser conforme a derecho. Todo ello, sin que proceda establecer una especial condena en costas".

SEGUNDO.- Contra esa resolución interpuso recurso de apelación la Administración de la Comunidad Autónoma, recurso del que, una vez admitido, se dio traslado a la parte demandada, que presentó escrito de oposición. Emplazadas las partes, el Juzgado elevó los autos y el expediente a esta Sala.

TERCERO.- Formado rollo, acusado recibo al Juzgado remitente y personadas las partes, se designó ponente al Magistrado **D. SANTOS HONORIO DE CASTRO GARCÍA.**

Al no practicarse prueba ni haberse celebrado vista o conclusiones, el pleito quedó concluso para sentencia, señalándose para votación y fallo del mismo el día catorce de junio del año en curso.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La sentencia de instancia, que ahora es objeto de impugnación en esta alzada, estimó el recurso contencioso administrativo que había sido interpuesto por la mercantil denominada "CENTRO EUROPEO DE NEGOCIOS BIERZO, S.L.", contra la Resolución dictada por el Gerente Provincial de León del Servicio Público de Empleo de Castilla y león, de 1 de julio de 2010, en la que se resolvió declarar la obligación de reintegro de la cantidad de 36.380,25 euros, por la diferencia entre el anticipo recibido y la liquidación final resultante de la liquidación de la subvención correspondiente al expediente 170/FIP/24/2006, más intereses.

SEGUNDO.- En dicha sentencia se recogen como hechos relevantes, que resultan acreditados a la vista del expediente administrativo, los siguientes:

"1º.- por Resolución de la Gerencia del Servicio Público de Empleo de fecha 12 de septiembre de 2006, ante la solicitud de programación presentada por la recurrente, se acordó conceder a la entidad demandante una subvención por importe máximo de 67.260 euros, cofinanciado por el Fondo Social Europeo, destinada a la realización de un curso de formación del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional en la especialidad Programador de aplicaciones informáticas, expediente 170/FIP/24/2006 (folios 4 a 6). La entidad demandante aceptó la subvención con fecha 2 de octubre de 2006. 2º.- Con fecha 25 de abril de 2007 la entidad demandante presentó, conforme a la base decimotercera de la Resolución de 22.12.2005, la declaración de gastos y liquidación final del curso, siendo requerida para la presentación de una nueva solicitud y otra documentación, que presentó el día 8 de mayo de 2007, informando el Gerente Provincial del Servicio Público de Empleo de León que el curso se había impartido de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 631/93,de 3 de mayo, y demás normativa reguladora del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, y dando su conformidad a los datos reflejados en el apartado resultados, reservándose las actuaciones de comprobación que estimase oportunas. 3º.- Como trámite previo a la emisión de propuesta de liquidación del expediente de subvención, se llevó a cabo por la empresa Auditora Confederación Española de Auditores S.A., informe especial de revisión y verificación de la liquidación de gastos elegibles de la ejecución de las acciones formativas subvencionadas(folios 162 y s.s.), en el que no se admitían determinados gastos (sueldos y honorarios de profesores por importe de 39.188 euros, al no aportar documento justificativo de pago de la factura nº 4/2004 de Claudio Alberto Mora; 242,37 euros de gastos en concepto de medios y materiales didácticos; gastos generales por importe de 19.586,66 euros: alquileres edificios y equipos, seguros, teléfono, comunicaciones, gastos de administración del centro colaborador, publicidad), concluyendo que consideraba debidamente acreditados los gastos elegibles del proyecto en una cuantía 0 euros, y dado que la entidad solicitó un anticipo de 50.445 euros, le correspondería reintegrar la cantidad de 50.445 euros; añadiendo que si presentara el cuadro de gastos justificativos debidamente sellado y firmado por la entidad se considerarían debidamente acreditados los gastos elegibles del proyecto al que se refería el informe de revisión y verificación en una cuantía de 13.584,69 euros, y dado que la entidad solicitó un anticipo de 50.445 euros, le correspondería reintegrar la cantidad de 36.860,31 euros. 4º.- Notificado el informe de la empresa auditora a la recurrente, presentó alegaciones dentro del plazo concedido al efecto, con documentación justificativa, y a la vista de las mismas, la empresa auditora emitió informe especial de revisión en el que consta que los gastos justificados y admitidos ascienden a 67.260 euros, correspondiendo percibir a la entidad, al haber percibido la cantidad de 50.445 euros, la suma de 16.815 euros. 5º.- Por Resolución de fecha 27 de julio de 2007, por el Gerente del Servicio Público de Empleo, se resuelve liquidar la subvención concedida a la recurrente con una cuantía de 67.260 euros y liquidar la cantidad de 16.815 euros en concepto de liquidación final del curso impartido, deducido del importe definitivo la cuantía del anticipo abonado, en su caso. Resolución que no fue recurrida. 6º.- Se emite un informe definitivo de control posterior de las subvenciones con convocatoria previa de participación en la programación de acciones formativas del plan nacional de formación e inserción profesional en la Comunidad de Castilla y León gestionada por el Servicio Público de Empleo en los ejercicios 2006 y 2007, realizado por parte de la Intervención Delegada del Servicio Público de Empleo, recogiéndose entre incidencias-obligaciones las relativas al expediente 170/FIP/24/2006 de la recurrente, respecto a sueldos y honorarios de profesores por importe de 39.188 euros; Seguros de accidentes por importe de 199,95 euros y Alquiler o leasing de edificios y equipos por importe de 15.708,28 euros; efectuándose determinadas recomendaciones, entre ellas, se recogía que debía tramitarse expediente de reintegro de cantidades percibidas para todos aquellos expedientes, incluido el relativo a la recurrente, en los que los gastos señalados no cumplían los requisitos exigidos para ser considerados gastos subvencionables; en consecuencia, en

fecha 17 de julio de 2009, a la vista de la anterior fiscalización, se inicia expediente de reintegro de las cantidades indebidamente percibidas por la recurrente, remitiendo a ésta el documento de trámite de audiencia para que de conformidad con lo dispuesto en el art. 84 ley 30/1999, presentase alegaciones y documentos o justificaciones; presentando alegaciones la recurrente, así como determinada documentación y justificación de gastos, estimándose en parte sus alegaciones, quedó justificado en el informe de reintegro, el gasto por Alquiler o leasing de edificios y equipos, efectuando un nuevo cálculo de los gastos elegibles admitidos que ascendía a 30.879,75 euros, concluyendo que procedía, en consecuencia, el reintegro por la recurrente de 36.380,25 euros, en fecha 7 de mayo de 2010. 7º.- En Resolución de liquidación de fecha 1 de julio de 2010, por el Gerente Provincial del Servicio Público de Empleo de León, se resuelve declarar la obligación de la entidad recurrente a reintegrar una cuantía de 36.380,25 euros por la diferencia de anticipo recibido y la liquidación final que procede, más 6.374,77 euros de intereses, siendo el total a reintegrar de 42.755,02 euros; resolución objeto del presente recurso."

Para llegar a ese pronunciamiento estimatorio se basa la sentencia fundamentalmente en que la Administración demandada, al adoptar esa decisión de reintegro de la subvención previamente concedida y cuyos requisitos habían sido ya constatados por la Administración mediante una resolución anterior declaratoria del cumplimiento de las condiciones, ha venido, en definitiva, a quebrantar los principios de buena fe y de confianza legítima y además ha vulnerado el procedimiento legalmente restablecido, ello por cuanto ha procedido a la revisión de un acto firme declarativo de derechos sin haber seguido los procedimientos revisorios regulados en los artículos 102 y 103 de la LRJAP-PAC. Y razonó en concreto, sobre este particular aspecto, lo siguiente:

"Sobre la cuestión central que se plantea en el presente proceso, la relativa a la calificación de la actuación administrativa, pues si se tratara de la revisión de un acto firme declarativo de derechos, indudablemente la Administración no habría seguido el procedimiento establecido de acuerdo con la argumentación que invoca la recurrente, cabe señalar que no puede ignorarse que las subvenciones tienen una naturaleza modal, lo que supone que el derecho del beneficiario a su percibo nace cuando acredita el cumplimiento de las condiciones a las que se sometió. De esa forma, la Administración puede realizar sus funciones de control siempre que no haya prescrito su derecho para reclamar la deuda, pues el acto de concesión de la subvención no supone la adquisición de derecho consolidado de tipo alguno, por tanto el solo hecho de haber recibido la ayuda o subvención tras las pertinentes declaraciones no generaría un acto firme, sino que la Administración dentro del plazo concedido al efecto puede efectuar los controles oportunos, para comprobar si el interesado ha cumplido o no con sus obligaciones y si en ese plazo se acredita que no tenía o no reunía o no había cumplido con sus obligaciones, puede iniciar el oportuno expediente de reintegro, como mantiene reiterada Jurisprudencia 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 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 LRJ y PAC o una declaración de anulabilidad del acto que requiera una declaración de lesividad, según el artículo 103 LRJ y PAC, como apuntaba la administración demandada; en este sentido, debe destacarse como en la Resolución de la concreta convocatoria de 22 de diciembre de 2005, se dispone que en el caso de que el anticipo abonado al beneficiario supere a la cuantía que resulte a liquidar, procederá el reintegro de la diferencia. Todo ello según se

resuelva sobre los expedientes de incumplimiento y reintegro que al efecto se tramiten, con la correspondiente audiencia a los interesados; ahora bien, en este caso, la Administración no se limitó a conceder la subvención y a anticipar el pago de la misma, sino que abonó la liquidación, ejercitando sus facultades de control, conforme a la normativa reguladora de la subvención, la Resolución de convocatoria mencionada, así consta efectuado el previo informe especial de revisión emitido por auditor de cuentas, alcanzando la totalidad de los justificantes acreditativos de los gastos y pagos efectivamente realizados relacionados con la acción formativa, así como su correcta emisión y contabilización, considerando, tras las alegaciones de la recurrente y aportación de documentación justificativa, comprobado el cumplimiento de las condiciones y de la finalidad para la que se concedió la subvención. Resulta además que el abono de la liquidación por la Administración se resolvió en atención a los datos y documentos que en tal momento constaban en el expediente, señalando que habiendo analizado la totalidad de la documentación presentada inicialmente, considerando las aclaraciones solicitadas con posterioridad y habiendo estimado totalmente las alegaciones presentadas por la entidad beneficiaria, consideraba debidamente acreditados los gastos elegibles del proyecto, aceptando los mismos, no obstante, en la resolución ahora impugnada, se resuelve, no entendiendo justificados los gastos antes acreditados, el reintegro de una parte de la subvención concedida; se considera que la actuación de la administración supone una vulneración del principio de buena fe o de confianza legítima, pues existió un acto declaratorio del cumplimiento de las condiciones como se indica en la Resolución de fecha 27 de julio de 2007, del Gerente del Servicio Público de Empleo, al liquidar la subvención concedida a la recurrente con una cuantía de 67.260 euros y liquidar la cantidad de 16.815 euros en concepto de liquidación final del curso impartido, deducido del importe definitivo la cuantía del anticipo abonado, resolución que no fue recurrida, sin que se entienda que la Administración, acudiendo al procedimiento de reintegro pueda modificar lo resuelto previamente, implicando una decisión adversa, en contra de la Resolución de 27 de julio de 2007 del Gerente del Servicio Público de Empleo, sin que se haya procedido legalmente para ello, pues ni existe declaración de nulidad ni tampoco se declaró lesivo conforme a lo establecido en el artículo 102 y 103 LRJ y PAC; en definitiva, considerando las circunstancias que concurren en este supuesto, y atendidos los motivos expuestos, ha de estimarse el recurso contencioso administrativo, anulándose por ser contraria a derecho la resolución administrativa impugnada, sin que proceda el análisis del resto de cuestiones planteadas por la recurrente.”

TERCERO.- La Administración apelante, con el fin de combatir el mencionado pronunciamiento estimatorio de la sentencia, reprocha a la misma, en lo que puede ser denominado como infracción de normas del ordenamiento jurídico, que no haya tenido en cuenta la regulación del procedimiento especial de control y fiscalización derivado de la actuación posterior de la Intervención de la Administración Pública, al que precisamente obedece la resolución administrativa impugnada en el proceso del que trae causa esta apelación y el cual deriva del informe definitivo de fecha 18 de junio de 2009 de control posterior de las subvenciones emitido por la Intervención Delegada en el Servicio Público de Empleo de Castilla y León en los ejercicios 2006 y 2007 (folios 189 a 213 del expediente administrativo), no considerando así correcto el planteamiento de la sentencia respecto a la necesidad de haber aplicado los procedimientos de revisión de oficio previstos en la Ley 30/1992. Y en este orden de cosas aduce que si resulta que en el control financiero permanente se ponen de manifiesto irregularidades e incumplimientos en la actividad controlada, como acontece en el caso que nos ocupa según se relaciona en

el folio 202 del expediente, en tal caso y según el artículo 269.2 se ha de aplicar lo previsto en los artículos 290, 291 y 292 para el control financiero de subvenciones, llamando al respecto la atención de que dicha labor se realizó de acuerdo con la Instrucción de 20 de mayo de 2004 de la Intervención General de la Comunidad de Castilla y León, en relación con el control financiero previsto en el Decreto 28/2004, de 4 de marzo.

Por su parte la demandante apelada-se opone a la estimación del mencionado recurso alegando, sustancialmente, que la Administración apelante no ha desplegado adecuadamente la labor de necesaria crítica a la sentencia apelada; que en el mismo se incurre en contradicciones internas por cuanto constriñe el tema de debate a una cuestión estrictamente jurídica, cuando sin embargo está pidiendo a la Sala el conocimiento integral del asunto de la litis, tanto en sus aspectos fácticos como jurídicos; y en lo que tiene que ver con el fondo de la cuestión, se aduce la improcedencia de aplicar el control financiero permanente a entidades privadas, ya que el mismo tiene su ámbito propio de aplicación en los órganos que integran el Sector Público, haciendo a este respecto especial hincapié en el hecho de que en el caso enjuiciado ya se había efectuado el pertinente control financiero, y advirtiendo que, en cualquier caso, ya fue efectivamente justificado el gasto subvencionado mediante la documentación en su día exigida por el ECYL, habiéndose así acreditado la relación que le unía con el docente Don Claudio Fabián Alberto Mora.

CUARTO.- La cuestión que en definitiva se plantea en la presente apelación consiste a la postre en determinar si fue o no ajustado a Derecho el acto de reintegro originariamente impugnado en el proceso del que trae causa la presente apelación cuando ya existe otro acto anterior –la resolución de 27 de julio de 2007 del Gerente del Servicio Público de Empleo que obra a los folios 185 a 188 del expediente administrativo- en que se liquidó definitivamente la subvención concedida. Y para ello, dado el argumento principal que plantea la Administración apelante en que concretamente se reprocha a la sentencia de instancia que haya prescindido de la regulación del procedimiento de control y fiscalización derivado de la actuación posterior de la Intervención de la Administración Pública regulado en los artículos 9, 244 y 267 a 273 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, habremos de comenzar nuestro análisis haciendo precisamente una referencia a los distintos tipos de control de la actividad administrativa que se contemplan en el mencionado texto legal.

Como señala la propia Administración en su recurso, efectivamente ha de distinguirse entre el “**control financiero permanente**”, que es el regulado en los citados artículos 267 a 273 de la Ley 2/2006 y que consiste en un control de carácter interno y general, el cual tiene un carácter amplio pero siendo su ámbito propio de actuación la actuación de los distintos órganos gestores de la Administración; y el “control individualizado” de cada expediente de subvención o el **control financiero de subvenciones**, éste regulado en los artículos 283

a 292 del mismo texto legal, que por el contrario del anterior tiene un carácter individualizado respecto de las distintas entidades beneficiarias de una subvención, estableciéndose para estos casos que debe seguirse el procedimiento que dichos preceptos establecen, por lo que será necesaria desde el principio la notificación a los destinatarios de las actuaciones de control efectuadas por la Intervención de conformidad con lo establecido en el artículo 287. Mas si resultase que en este control financiero permanente se ponen de manifiesto irregularidades o incumplimientos en la actividad controlada, y según el artículo 269.2, se aplicará lo previsto en los artículos 290, 291 y 292 para el control financiero de subvenciones.

En este sentido considera la Administración que esto es precisamente lo que acontece en el caso que nos ocupa, en que según lo que se relaciona en el folio 202 del expediente resulta que se constataron determinados incumplimientos por parte de la beneficiaria de la subvención, llamando al respecto la atención de que dicha labor se ha realizado de acuerdo con la Instrucción de 20 de mayo de 2004 de la Intervención General de la Comunidad de Castilla y León, en relación con el control financiero previsto en el Decreto 28/2004, de 4 de marzo.

Pues bien, la diferencia apuntada del régimen jurídico entre el control financiero permanente y el control financiero de subvenciones puede constatarse con facilidad a la vista de distintos preceptos ya mencionados de la reiterada Ley 2/2006. Así, respecto al **control financiero permanente**, interesan los siguientes:

- El artículo 267 define el "**objeto del control financiero permanente**" en los siguientes términos: *"El control financiero permanente tendrá por objeto* ***la verificación, de forma continua, realizada a través de los órganos indicados en el art. 245, de la situación y el funcionamiento en el aspecto económico-financiero de los órganos o entidades sujetas al mismo, para comprobar el cumplimiento de la normativa que les rige y, en general, que su gestión se ajusta a los principios de buena gestión financiera y, en particular, al objetivo de estabilidad presupuestaria y de equilibrio financiero."***

- El artículo 268 señala como "**ámbito de aplicación**" a **la Administración General de la Comunidad Autónoma, los organismos autónomos dependientes de la Comunidad Autónoma y los restantes entes públicos sujetos a función interventora**; resultando así claro que su ámbito es de carácter interno.

- El artículo 269 se refiere al **contenido del control financiero permanente**, estableciendo:

"1. El control financiero permanente incluirá las siguientes actuaciones:

a) La verificación del cumplimiento de la normativa y procedimientos aplicables a los aspectos de la gestión económica a los que no se extiende la función interventora.

b) El seguimiento de la gestión presupuestaria y verificación del cumplimiento de los objetivos asignados a los programas de los centros gestores del gasto y verificación del balance de resultados e informe de gestión.

c) Las actuaciones previstas en los restantes títulos de esta Ley y en las demás normas presupuestarias y reguladoras

de la gestión económica del sector público autonómico, atribuidas a las intervenciones delegadas.

d) El análisis de las operaciones y procedimientos, con el objeto de proporcionar una valoración de su racionalidad económico-financiera y su adecuación a los principios de buena gestión, a fin de detectar sus posibles deficiencias y proponer las recomendaciones oportunas para la corrección de aquéllas.

e) Verificar, mediante técnicas de auditoría, que los datos e información con trascendencia económica proporcionados por los órganos gestores como soporte de la información contable, reflejan razonablemente las operaciones derivadas de su actividad, La Intervención General de la Administración de la Comunidad establecerá el procedimiento, alcance y periodicidad de las actuaciones a desarrollar.

2. ***Cuando en los informes de control financiero permanente se recoja la procedencia de reintegrar la totalidad o parte de una subvención o ayuda se aplicará lo previsto en los arts. 290, 291 y 292 de esta ley para el control financiero de subvenciones****."*

- Reseñar, por último, los siguientes preceptos: el artículo 270, que regula la documentación de las actuaciones de control financiero permanente, estableciéndose que las mismas se documentarán a través de una serie de informes; el 271, que contempla el Plan anual de control financiero permanente; el 272 sobre la posibilidad de formular informes de actuación derivados de las recomendaciones y de las propuestas de actuación para los órganos gestores contenidas en los informes anuales de control financiero permanente; y el 273 relativo al seguimiento de las medidas correctoras.

En relación al **control financiero de subvenciones**, que se regula en el Título V del referido texto legal, tiene el siguiente régimen:

- El artículo 283 define el **objeto** de dicho tipo de control, señalando: *"****El control financiero de subvenciones tendrá por objeto verificar****:*

a) La adecuada y correcta obtención de la subvención o ayuda por los beneficiarios, la correcta utilización o disfrute así como el cumplimiento de sus obligaciones en relación con la gestión y aplicación de la subvención, la adecuada justificación de esta y la realidad y regularidad de las operaciones con ella financiadas.

b) La adecuada y correcta justificación por parte de los beneficiarios y de las entidades colaboradoras, el cumplimiento de sus obligaciones en la gestión y la aplicación de la subvención o ayuda, así como la realidad y regularidad de las operaciones con ellas financiadas.

c) La existencia de hechos, circunstancias o situaciones no declaradas a la Administración por los beneficiarios y entidades colaboradoras y que pudieran afectar a la financiación de las actividades subvencionadas y al cumplimiento de las obligaciones a que se refieren las letras a) y b) anteriores."

- El artículo 285 se refiere a su "**ámbito de aplicación**", disponiendo: "1. ***El control financiero de subvenciones se ejercerá respecto de los beneficiarios y entidades colaboradoras por razón de las subvenciones y ayudas***

concedidas con cargo a lo presupuestos generales de la Comunidad Autónoma o a fondos extrapresupuestarios.

2. El control financiero podrá extenderse a las personas físicas o jurídicas a las que se encuentren asociados los beneficiarios, así como a cualquier otra persona interesada en la consecución de los objetivos, en la realización de las actividades, en la ejecución de los proyectos o en la adopción de los comportamientos."

- El artículo 284 recoge las "**actuaciones que comprende el control financiero de subvenciones**", preceptuando: *"El control financiero de subvenciones podrá consistir en:*

a) El examen de registros contables, cuentas o estados financieros y la documentación que los soporte, de beneficiarios y entidades colaboradoras.

b) El examen de operaciones individualizadas y concretas relacionadas con las subvenciones concedidas o que pudieran afectarlas.

c) La comprobación de aspectos parciales y concretos de una serie de actos relacionados con las subvenciones concedidas o que pudieran afectarlas.

d) La comprobación material de las inversiones financiadas.

e) Las actuaciones concretas de control que deban realizarse conforme con lo que en cada caso establezca la normativa reguladora de la subvención y, en su caso, la resolución de concesión.

f) Cualesquiera otras comprobaciones que resulten necesarias en atención a las características especiales de las actividades subvencionadas."

- El artículo 286 hace referencia a las **facultades del personal controlador** (aludiendo concretamente al personal de la Intervención General de la Administración de la Comunidad y a los órganos que tienen atribuidas funciones de control financiero, a los que considera agentes de la autoridad.

- Los artículos 287 a 289 se refieren sustancialmente a **aspectos de carácter procedimental** de las actuaciones de control financiero (inicio, notificación a los beneficiarios y entidades colaboradoras y comunicación a los órganos gestores, duración y documentación de las actuaciones).

- Más importancia tienen para la cuestión que nos ocupa los preceptos siguientes, en cuanto a ellos se remite el artículo 269.2 con ocasión de regular el control permanente, preceptuando en concreto el artículo 290 los "**efectos de los informes de control financiero de subvenciones**", disponiéndose que: "1. ***Cuando en los informes emitidos por la Intervención General de la Administración de la Comunidad Autónoma se recoja la procedencia de reintegrar la totalidad o parte de la subvención****, el órgano gestor deberá acordar, con base en el referido informe y en el plazo de un mes, el inicio del correspondiente procedimiento, notificándolo al beneficiario o entidad colaboradora, que dispondrá de quince días para alegar y presentar la documentación que considere conveniente para su defensa.*

2. El órgano gestor deberá comunicar a la Intervención General de la Administración de la Comunidad, en el plazo de un mes a partir de la recepción del informe de control

financiero, la incoación del expediente de reintegro o la discrepancia con su incoación, que deberá ser motivada. En este último caso o cuando no se haya comunicado la iniciación del procedimiento de reintegro en el plazo establecido, la Intervención General de la Administración de la Comunidad podrá emitir informe de actuación dirigido al titular de la Consejería de que dependa o esté adscrito el órgano gestor de la subvención, del que dará traslado asimismo al órgano gestor.

El titular de la Consejería, una vez recibido dicho informe, manifestará a la Intervención General de la Administración de la Comunidad, en el plazo máximo de dos meses, su conformidad o disconformidad con el contenido del mismo. La conformidad con el informe de actuación vinculará al órgano gestor para la incoación del procedimiento de reintegro.

En caso de disconformidad, se aplicará lo previsto en el apartado 2 del artículo 272 para los informes de control financiero permanente."

El artículo 291 se refiere a las **resoluciones dictadas como consecuencia de informes de control**, estableciendo: "*1. Una vez iniciado el procedimiento de reintegro y transcurrido el plazo otorgado al beneficiario o entidad colaboradora para formular alegaciones el órgano gestor deberá trasladar su parecer, junto con las alegaciones que se hubieran presentado, a la Intervención General de la Administración de la Comunidad Autónoma, que emitirá informe en el plazo de un mes.*

2. La resolución del procedimiento de reintegro no podrá separarse del criterio recogido en el informe de la Intervención General de la Administración de la Comunidad Autónoma. Cuando el órgano gestor no acepte este criterio, con carácter previo a la propuesta de resolución, planteará discrepancia que será resuelta de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 265.

3. Una vez dictada resolución, y simultáneamente a su notificación, el órgano gestor dará traslado de la misma a la Intervención General de la Administración de la Comunidad.".

Y por último, el artículo 292 disciplina las consecuencias de la omisión de comunicaciones a la Intervención General.

QUINTO.- Una vez que se ha visto que, efectivamente, y aún tratándose del ejercicio del denominado "control financiero permanente", es posible al amparo de lo que establece el artículo 269.2 de la Ley 2/2006 iniciar el correspondiente expediente de reintegro aplicando lo dispuesto en los artículos 290, 291 y 292, la cuestión se torna en determinar si cabe efectuarlo cuando ha sido dictado un acto definitivo de liquidación de un subvención concedida a un particular reconociendo expresamente el cumplimento de condiciones, como en este caso en definitiva acontece.

Ciertamente, en principio no debería haber ningún inconveniente en iniciar el procedimiento de reintegro si se detecta algún incumplimiento con ocasión de efectuarse el control correspondiente control financiero, pues como esta Sala dijo en la sentencia de 11 de abril del 2000 dictada en el Recurso 2623/1995, con ocasión de analizar los distintos

tipos de control que entonces se preveían en los apartados 4 y 9 de su artículo 81 la Ley General Presupuestaria (según el Texto refundido fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 1.091/1988, de 23 de septiembre, parcialmente modificado por la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado): *"... Son obligaciones del beneficiario: .. c) El sometimiento a las actuaciones de comprobación, a efectuar por la Entidad concedente o la Entidad colaboradora, en su caso, y a las de control financiero que corresponden a la Intervención General de la Administración del Estado, en relación con las subvenciones y ayudas concedidas y a los previstos en la legislación del Tribunal de Cuentas". Texto que, por sí solo, viene a desmontar la argumentación del Ayuntamiento de León al establecer tres controles diferente, cada uno de los cuales puede poner de relieve alguno de los incumplimientos enumerados en el apartado 9 del artículo 81 de la Ley General Presupuestaria. Ocurre, sin embargo, que cuando el incumplimiento se pone de manifiesto por la actuación de la Intervención General del Estado será necesaria la emisión de un acto administrativo declarando la procedencia del reintegro, para lo que se seguirá el procedimiento regulado en el Reglamento de Procedimiento para concesión de las subvenciones públicas, aprobado por Real Decreto 2.225/1993, de 17 de diciembre, o el especifico previsto en las normas reguladoras de la subvención de que se trate, y aunque el órgano competente para el dictado de ese acto sea el concedente de la ayuda pública y ya hubiese dictado otro acto de control propio, no puede decirse que aquel sea revisorio de éste, porque uno y otro tienen distinta causa."*

Ahora bien, como hemos dicho lo que realmente se está cuestionando ahora, no es si en abstracto es posible seguir un procedimiento de reintegro sin necesidad de observar los correspondientes procedimientos revisorios previstos en la Ley 30/1992, a lo que evidentemente habríamos de dar una respuesta positiva por cuanto dicho procedimiento se enmarca en la propia relación subvencional, sino si es posible verificarlo con ocasión de efectuarse un control financiero permanente -el cual como hemos visto es de carácter interno en tanto está dirigido a los propios órganos de la Administración- cuando, como en este caso acontece, se han ultimado ya los correspondientes procedimientos de control al haberse dictado el día 27 de julio de 2007 el acto definitivo de liquidación en que se recogen cuales son los gastos admitidos expresándose que se aceptan totalmente las alegaciones presentadas y considerándose debidamente acreditados los gastos elegibles.

Y a esta cuestión esta Sala no puede sino dar una respuesta negativa, confirmando así la solución de la Juzgadora de instancia, conclusión ésta a la que llega tras reparar especialmente en lo siguiente:

1º) Según ha quedado expuesto en los antecedentes fácticos de la sentencia apelada, sucede en el caso que nos ocupa que se emitió un informe de auditoría que inicialmente tenía un contenido negativo, pero que no obstante tras la presentación por la beneficiaria de las alegaciones y justificantes pertinentes dio lugar al informe definitivo especial de revisión en el que consta que los gastos justificados y admitidos ascienden a 67.260 euros; siendo de significar, por otro lado, que los aspectos más importantes que se trataron en

dicho informe fueron los que después motivaron el informe del control financiero permanente que dio origen a la resolución recurrida en el presente proceso. Por lo tanto, y esto es lo importante, la Administración ya había hecho uso de las facultades de control.

2º) El resultado de ese informe de revisión fue precisamente lo que dio lugar a la resolución de 27 de julio de 2007 en que se resuelve liquidar definitivamente la subvención concedida. Y es precisamente esta circunstancia la que a juicio de la Sala, y dado su carácter favorable, impide iniciar, en ese momento posterior, un expediente de reintegro sin utilizar antes los correspondientes procedimientos de revisión de oficio previstos en la ya aludida Ley Procedimental Común. En este sentido no puede considerarse adecuado imponer al beneficiario de la subvención tener que sufrir una sucesión de controles "sine die" que puedan provocar el reintegro de las cantidades percibidas cuando, como decimos, ya ha recaído un acto administrativo que cierra la relación jurídica que le ligaba con la Administración concedente de la subvención, la cual, por cierto, no se limitó en esa ocasión a conceder la subvención y a anticipar el pago (esto ya se había efectuado con anterioridad), sino que tras el ejercicio de las aludidas facultades de control la Administración practicó a través del mismo la liquidación definitiva se entiende que conforme a la normativa reguladora de la subvención de referencia, habiendo procedido incluso al reintegro del aval depositado en la Caja General del Depósitos. Esto es, no se desconoce que la realización del correspondiente control financiero puede dar lugar, en su caso, al inicio del correspondiente procedimiento de reintegro, sino que lo que se quiere significar es que para ello la Administración no puede hacer tabla rasa del contenido de los distintos actos administrativos que ha dictado en el seno del expediente subvencional.

3º) Que en cualquier caso, como ya se ha explicado, el denominado control financiero permanente es un control de carácter interno y general que tiene como ámbito propio de actuación la actuación de los distintos órganos gestores de la Administración, y por lo tanto en principio no está destinado directamente al ejercicio del control sobre personas o entidades privadas.

4º) Por lo demás tampoco puede prescindirse de que el objeto de la función interventora, tal cual establece el artículo 254 de la Ley 2/2006, es "*controlar, antes de que sean dictados, los actos a que se refiere el artículo siguiente que puedan dar lugar a la realización de gastos, así como los pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de los fondos públicos, con el fin de asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso*"; con lo que es de suponer que dicho control fue en su día ya verificado cuando se realizaron los gastos derivados de la subvención de referencia.

5º) Por último apuntaremos que la entidad actora-apelada justificó el gasto subvencionado mediante la documentación que en su día fue exigida por el ECYL, acreditando la relación que le unía con el docente Don Claudio Fabián Alberto Mora, siendo

de significar que sobre dicha circunstancia no se ha efectuado consideración alguna en este recurso de apelación.

SEXTO.- Para apoyar la solución que mantenemos, que en definitiva no es sino confirmatoria de la del Juzgado de instancia, resulta ilustrativa la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 15 de Julio del 2008 recaída en el Recurso 7453/2005, en la que con ocasión de contemplar el supuesto contrario que ahora nos ocupa realiza no obstante algunas declaraciones de las que a contrario sensu se puede inferir una solución análoga a la que mantenemos, cuando dice: "*La cuestión central que se plantea en el presente proceso es la relativa a la calificación de la actuación administrativa, pues si se tratara de la revisión de un acto firme declarativo de derechos, indudablemente la Administración no habría seguido el procedimiento establecido de acuerdo con la argumentación que invoca la recurrente, pero en realidad no nos encontramos ante actos de dicha naturaleza. Como ya hemos anticipado, las subvenciones tienen una naturaleza modal lo que supone que el derecho del beneficiario a su percibo nace cuando acredita el cumplimiento de las condiciones a las que ésta se sometió. De esa forma, la Administración puede realizar sus funciones de control siempre que no haya prescrito su derecho para reclamar la deuda, lo que como ya dijimos no ocurre en este caso y sin que el acto de concesión de la subvención suponga la adquisición de derecho consolidado de tipo alguno...* ***En definitiva, la Administración del Estado no dictó acto alguno declaratorio del cumplimiento de las condiciones como se indica en la documentación obrante en el ramo de prueba, limitándose a anticipar el pago de la subvención lo que no supone, dada su naturaleza modal, que renuncie al ejercicio de sus facultades de control y decisión final a lo que por otra parte está obligada***."

También en similar sentido se pronunció la sentencia de 15 de Marzo del 2004 dictada por la Sala homónima de Murcia en el Recurso 1454/2000.

SÉPTIMO.- Las consideraciones precedentes conducen, en fin, a desestimar el presente recurso de apelación, sin que sea ya necesario analizar el resto de los temas que se plantean.

Y en lo que hace al pronunciamiento sobre las costas procesales causadas en esta alzada, el mismo cumplirá con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional, debiendo imponerse las mismas a la parte apelante, ya que no se aprecian razones suficientes que justifiquen la no imposición.

VISTOS los artículos citados y demás de pertinente y general aplicación;

FALLAMOS

Que desestimando el recurso de apelación ejercitado por el Letrado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, quien actúa en representación del Servicio Público de Empleo de

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

Castilla y León, contra la sentencia de fecha 30 de septiembre de 2.011 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo Número Dos de Valladolid en el Procedimiento Ordinario 59/2011, debemos confirmar y confirmamos dicha resolución.

Se imponen a la expresada apelante las costas causadas en esta alzada.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente que en ella se expresa en el mismo día de su fecha, estando celebrando sesión pública la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de lo que doy fe.