

De nuevo sobre la caducidad del procedimiento de control financiero de subvenciones y sus efectos sobre el reintegro. Nota a la STS de 2 de noviembre de 2016

Antonio Bueno Armijo

Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo
(Acreditado a Profesor Titular de Universidad)
Universidad de Córdoba

RESUMEN

La regulación sobre el control financiero de subvenciones viene siendo objeto de numerosas interpretaciones judiciales, debido a las lagunas que contiene y a sus imprecisiones. La mayor parte de los pronunciamientos judiciales, sin embargo, proceden de la Audiencia Nacional, que no ha sido capaz de ofrecer respuestas satisfactorias a todas las dudas. La reciente STS de 2 de noviembre de 2016 ha establecido que los afectados por un procedimiento de control financiero de subvenciones no tienen derecho siempre y en todo caso a que se les notifique el informe con el que dicho procedimiento concluye. En consecuencia, ha determinado que el procedimiento termina con la adopción de dicho informe y no con su notificación. Se trata de la primera vez que el Tribunal Supremo conoce de un asunto relativo al procedimiento de control de subvenciones previamente enjuiciado por la Audiencia Nacional. Sin embargo, esta sentencia no ha disipado todas las dudas relativas a este procedimiento. En concreto, no ha resuelto si la caducidad del procedimiento de control financiero de subvenciones impide a la Administración concedente proceder al reintegro de la subvención, aunque este no haya prescrito.

PALABRAS CLAVE: Ayudas y subvenciones públicas. Control financiero de subvenciones. Caducidad del procedimiento. Reintegro de subvenciones.

ABSTRACT

The regulation on the financial control over public grants has been subject to legal interpretation due to its legal gaps and uncertainties. However, almost all the body of case law regarding this matter has been developed by the National High Court (Audiencia Nacional), which has been unable to offer a satisfactory answer to several doubts. The recent judgment delivered by the Spanish Supreme Court (Tribunal Supremo) on the 2nd of November 2016 has ruled that citizens have not the right to be notified of the final report on the financial control procedure. As a result, the Court has sentenced that this procedure finishes with the submission of the final report and not with its notification. This has been the first time that the Spanish Supreme Court has revised a case on the financial control procedure previously ruled by the National High Court. However, this judgment has not resolved some other doubts and questions related to the financial control over public grants. Specifically, it has not cleared up if, as a consequence of the expiration of the financial control procedure, the Public Administration loses its right to ask for the reimbursements of grants, even if the statute of limitations does not apply.

KEYWORDS: *Public aids and grants. Financial control over grants. Expiry of the procedure. Withdrawal of grants.*

ÍNDICE

1. **Introducción: primer pronunciamiento del Tribunal Supremo sobre la superación del plazo máximo para tramitar el procedimiento de control financiero de subvenciones.—**2. **Los hechos del caso enjuiciado.—**3. **El cómputo del plazo del procedimiento de control financiero de subvenciones: ¿es necesario notificar el informe de control financiero al interesado?—**4. **Las otras cuestiones no resueltas por la STS de 2 de noviembre de 2016.—**5. **Conclusiones.—**6. **Bibliografía.—**7. **Jurisprudencia citada.**

1. INTRODUCCIÓN: PRIMER PRONUNCIAMIENTO DEL TRIBUNAL SUPREMO SOBRE LA SUPERACIÓN DEL PLAZO MÁXIMO PARA TRAMITAR EL PROCEDIMIENTO DE CONTROL FINANCIERO DE SUBVENCIONES

Entre las principales novedades introducidas con la aprobación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS), debe destacarse la de reforzar decisivamente el control financiero de subvenciones¹. Como parte de este

¹ Las denuncias relativas a la deficiente regulación del sistema de control financiero de subvenciones venían sucediéndose desde hacía años. Por todos, Alberto Muñoz Pérez, «El control financiero sobre las subvenciones públicas y sus

refuerzo, el art. 49 LGS introdujo una regulación completa y actualizada del procedimiento en el que se sustancia dicho control². Esta regulación del procedimiento de control financiero de subvenciones, sin embargo, no ha estado exenta de dudas interpretativas, lo que ha forzado la intervención de los jueces y tribunales con el fin de aclarar algunos de los extremos en los que la normativa no resulta concluyente.

Una de las cuestiones más problemáticas en relación con el procedimiento de control financiero de subvenciones ha resultado ser la del cómputo del plazo máximo para su tramitación y, más específicamente, la necesidad de notificar a los interesados el informe por el que se pone fin a este procedimiento. Asimismo, ha resultado también objeto de importantes pronunciamientos la determinación de los efectos de la superación de dicho plazo, así como sus consecuencias sobre la potestad de reintegro, cuestiones todas ellas sobre las que ya nos ocupamos en otros trabajos anteriores³.

beneficiarios», *Auditoría Pública*, n.º 18 (1999), pp. 77-82. Con este refuerzo normativo, el control financiero de subvenciones pasaba a ocupar un lugar preeminente entre todas las formas de control de subvenciones que la doctrina ya había identificado hacía tiempo: control político (por parte de las cámaras y asambleas legislativas), control judicial, control administrativo (comprobación por parte del órgano concedente y control financiero de subvenciones por parte de la intervención) y control externo por parte del Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo autonómicos. Una exposición de esta clasificación esencial en Enrique Muñoz de Juan, «El control de las subvenciones», *Auditoría Pública*, n.º 5 (1996), pp. 19-21.

² La regulación del control financiero de subvenciones se ha visto posteriormente reforzada por la inclusión de nuevos deberes o el recorte de derechos de los sujetos sometidos a este tipo de control. Así, se han introducido el deber de comunicar los cambios de domicilio producidos durante el control (con presunción de validez, *iuris et de iure*, de las actuaciones de control realizadas en el domicilio anterior en tanto no se comunique el cambio), se ha atribuido a los órganos de control la potestad de exigir la comparecencia de los sometidos a control en las oficinas que se designen y, más recientemente, se ha eliminado la necesidad de consentimiento de los afectados para la cesión de sus datos de carácter personal a la IGAE para el ejercicio de sus funciones de control financiero. Cfr., Disposición final 8.3.º y 4.º Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2011 y art. 30.5.5.º Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.

³ Antonio Bueno Armijo, «Los efectos de la caducidad del procedimiento de control financiero de subvenciones sobre la potestad de reintegro», *Revista Española de Control Externo* n.º 43 (2013), pp. 125-144, y ya antes Antonio Bueno Armijo, *El reintegro de subvenciones de la Unión Europea*, Premio Blas Infante 2010, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2011, pp. 437-438.

En efecto, como ya tuvimos ocasión de exponer críticamente, la jurisprudencia ha venido entendiendo que el transcurso del plazo de doce meses marcado por el art. 49.7 LGS, sin que el procedimiento de control financiero haya concluido, genera la caducidad de este procedimiento. Y, lo que es mucho más relevante, la misma jurisprudencia afirma que esta caducidad del procedimiento de control financiero tiene como consecuencia que la Administración no pueda ejercer su potestad de reintegro de la subvención, aun cuando cuente con suficientes elementos como para iniciar el procedimiento y el plazo de prescripción del derecho de la Administración a reconocer el reintegro aún no haya vencido.

La mayor parte de los pronunciamientos recaídos en relación con el cómputo del plazo para tramitar el procedimiento de control financiero y los efectos de su superación han procedido de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. No obstante, la reciente STS de 2 de noviembre de 2016 (recurso n.º 1279/2014, ponente: Espín Templado), ha permitido al Alto Tribunal aclarar, por primera vez, algunas de estas cuestiones. El objeto del presente trabajo es aportar un primer análisis sobre el citado pronunciamiento y valorar el avance que supone en la clarificación de la normativa reguladora del procedimiento de control financiero de subvenciones.

2. LOS HECHOS DEL CASO

La *Fundación Instituto Tecnológico para la Seguridad del Automóvil* (FITSA) fue creada en 2001 por iniciativa conjunta de la *Asociación Española de Entidades Colaboradoras de la Administración en la ITV* (AECA ITV), la *Asociación Española de Fabricantes de Equipos y Componentes para Automoción* (SERNAUTO) y la *Asociación Española de Fabricantes de Automóviles y Camiones* (ANFAC), con el apoyo de los Ministerios del Interior y de Ciencia y Tecnología.

Desde su misma creación en 2001, FITSA fue recibiendo sucesivas subvenciones nominativas, formalizadas mediante Convenios de colaboración con el Ministerio de Ciencia y Tecnología, que eran renovados anualmente. Estas subvenciones constituían prácticamente todos los recursos financieros de FITSA y casi su única fuente de financiación. Para su cálculo, se fijaban anualmente unos objetivos de actuación y se calculaba la necesidad de financiación. Cabe concluir, por tanto, que se configuraban como «subvenciones de funcionamiento», en lugar de «subvenciones de resultado», con las consecuencias que ello acarrea de cara a la justificación de la subvención y a la

posible exigencia de reintegro⁴. Por cuanto interesa al caso, para sus actividades correspondientes al año 2005 se le concedió a FITSA una ayuda de 2.942.560 euros, si bien, una vez presentada la justificación de sus actividades, solo se aprobó un gasto de 2.690.090,26 euros.

Cuatro años después, el 27 de abril de 2009, la Oficina Nacional de Auditorías (ONA) comunicó a la beneficiaria el inicio de un procedimiento de control financiero sobre esta subvención nominativa otorgada en el año 2005. El procedimiento terminó con un informe de control financiero emitido el 26 de abril de 2010. En dicho informe se concluyó que se había aplicado indebidamente o no se había justificado la subvención en un total de 1.371.649,23 euros. El informe fue comunicado al órgano competente para acordar el reintegro (la Dirección General de Industria) el 5 de mayo de 2010. Tras varios informes, el 2 de septiembre de 2010 se inició procedimiento de reintegro, que fue comunicado el 3 de septiembre a FITSA. El procedimiento terminó con resolución de 8 de julio acordando el reintegro parcial de la subvención por suma de 1.371.649,23 euros, más 429.885,20 euros en concepto de intereses de demora. Esta resolución de reintegro fue confirmada en reposición por otra de 10 de abril de 2013.

Frente a ambas resoluciones, FITSA interpuso recurso contencioso-administrativo, que fue parcialmente estimado por la SAN de 26 de febrero de 2014 (recurso n.º 170/2013, ponente: Fernández-Lomana García). Contra esta sentencia, FITSA vuelve a interponer recurso, en esta ocasión de casación, que es finalmente resuelto por la STS de 2 de noviembre de 2016 (recurso n.º 1279/2014, ponente: Espín Templado), objeto de este comentario.

3. EL CÁMPUTO DEL PLAZO DEL PROCEDIMIENTO DE CONTROL FINANCIERO DE SUBVENCIONES: ¿ES NECESARIO NOTIFICAR EL INFORME DE CONTROL FINANCIERO AL INTERESADO?

El primer motivo sobre el que se fundamenta el recurso de casación es la caducidad del procedimiento de control financiero de la subvención por haber superado el plazo máximo de 12 meses pre-

⁴ Tales serán, justamente, algunos de los principales objetos de debate en la SAN de 26 de febrero de 2014 (recurso n.º 170/2013, ponente: Fernández-Lomana García), a la que luego se hará referencia. Sobre la distinción entre ambos tipos de subvenciones y sus principales consecuencias, vid. Antonio Bueno Armijo, *El concepto de subvención en el ordenamiento jurídico español*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013, pp. 115-121.

visto en el art. 49.7 LGS⁵. Como se ha indicado, el inicio del procedimiento de control financiero se comunicó a FITSA el 27 de abril de 2009, mientras que el informe de control financiero se emitió el 26 de abril de 2010 y se comunicó a la Dirección General de Industria el 5 de mayo de 2010; finalmente, el 3 de septiembre de 2010, se notificó a FITSA el inicio del procedimiento de reintegro.

FITSA alega que el procedimiento de control financiero de subvenciones concluye con la notificación del informe financiero al beneficiario de la subvención o con su comunicación al órgano concedente, por lo que el plazo se habría visto superado. Por el contrario, la Administración entiende que el procedimiento concluye con la emisión del informe financiero, lo que determinaría que, en este caso, no se hubiera producido su caducidad.

Es interesante hacer notar que ambas partes asumen pacíficamente que la superación del plazo máximo para tramitar el procedimiento de control financiero sin haberle puesto fin generaría su caducidad. Coinciden así con la doctrina y la jurisprudencia que se han ocupado de esta cuestión y que, en última instancia, aplican lo previsto en el art. 25.1.b) LPAC⁶. Sin embargo, no debe descartarse que el beneficiario de una subvención pueda tener un interés legítimo en que el procedimiento de control financiero termine de manera expresa con un informe de control financiero en el que se concluya que su actuación ha sido plenamente ajustada a Derecho. Es decir, cabría entender que de este procedimiento podría derivarse una situación jurídica favorable [25.1.a) LPAC], lo que se opondría a la producción automática de la caducidad del procedimiento⁷.

⁵ Cabe señalar que, cuando concurren las circunstancias previstas en los arts. 49.7.a) o 49.7.b) LGS, este plazo puede ser prorrogado por 12 meses más. Asimismo, deben excluirse del cómputo las dilaciones imputables al administrado. En aplicación de ambas reglas, la SAN de 20 de noviembre de 2013 (recurso n.º 103/2013, ponente: Sangüesa Cabezudo), niega que se hubiera producido la caducidad del procedimiento de control financiero de subvenciones en un supuesto en el que este duró 2 años, un mes y 18 días.

⁶ En este sentido, Pablo Arellano Pardo, «Artículo 51. Efectos de los informes de control financiero», en Jesús del Barco Fernández Molina et al., *Comentarios prácticos a la nueva Ley General de Subvenciones*, Lex Nova, Valladolid, 2004, p. 455; José Pascual García, *Las subvenciones públicas. Legislación comentada, formularios y procedimientos*, BOE, Madrid, 2007, p. 220; José M.ª Santacana Gómez, «El control interno de las subvenciones y ayudas públicas», en Mario Garcés Sanagustín y Alberto Palomar Olmeda (coords.), *Derecho de las subvenciones y ayudas públicas*, Aranzadi/Thomson Reuters, Cizur Menor, 2011, p. 589.

⁷ En dicho caso, si se superase el plazo máximo sin que se hubiese dictado y notificado resolución y sin que se dictase resolución declarando la caducidad del procedimiento, podría entenderse que se ha generado silencio administrativo ne-

La importancia del debate radica en que, de entender que el procedimiento había caducado, se derivarían muy importantes consecuencias para las partes. En primer lugar, el procedimiento caducado no habría interrumpido el plazo de prescripción de la acción de reintegro, por lo que esta habría prescrito en marzo de 2010. En segundo lugar, y con independencia de la prescripción de la acción de reintegro, la caducidad del procedimiento de control financiero impediría la apertura del procedimiento de reintegro, según la discutible jurisprudencia de la Audiencia Nacional antes indicada y a la que volveremos más adelante.

El *dies a quo* del plazo del cómputo de los 12 meses no es objeto de controversia, por cuanto aparece claramente establecido en los arts. 49.2.1.º y 49.7 LGS en el día en que se produce la notificación del inicio del procedimiento de control financiero de subvenciones al interesado⁸.

En relación con el *dies ad quem* de este plazo, el art. 49.6 LGS parece también claro al señalar que «las actuaciones de control financiero (...) finalizarán con la emisión de los correspondientes informes comprensivos de los hechos puestos de manifiesto y de las conclusiones que de ellos se deriven». Esto es, parece que el legislador habría fijado el *dies ad quem* en el momento de la emisión del informe, sin mayores exigencias. No obstante, una interpretación sistemática de este precepto junto con las reglas generales que rigen la actuación de las Administraciones públicas, llevaría a pensar que la conclusión del procedimiento no se produciría hasta el mo-

gativo, lo que permitiría al interesado acudir a los medios de impugnación correspondientes. De otra forma, carecería de acto contra el que actuar, lo que le impediría tener acceso a la tutela judicial de su legítimo interés. Esta interpretación, además, no es necesariamente contraria al art. 25 LPAC. Simplemente plantea la inconveniencia de establecer presunciones demasiado rígidas sobre una supuesta naturaleza inmutable del carácter favorable o desfavorable de los actos que se pueden desprender de un procedimiento, como la que se puede encontrar en la SAN de 9 de octubre de 2012 (recurso n.º 87/2011, ponente: Ortega Martín): «la Sala estima que procede la aplicación al caso de la regla general de caducidad de los procedimientos incoados de oficio susceptibles de perjudicar a los interesados prevista en el art. 44.2 de la Ley 30/1992, ya que estimamos incuestionable que este, de control financiero previsto en el artículo 49 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, es un procedimiento calificable como ‘de intervención’ y como susceptible de producir gravamen a los interesados».

⁸ De acuerdo con el art. 49.2.1.º LGS, «La iniciación de las actuaciones de control financiero (...) se efectuará mediante notificación (...)», mientras que, aún más claramente, el art. 49.7 LGS dispone que «Las actuaciones de control financiero (...) deberán concluir en el plazo máximo de 12 meses a contar desde la fecha de notificación (...) del inicio de las mismas (...)».

mento de la notificación o puesta en conocimiento de dicho informe (cfr. los nuevos arts. 21.1.1.º y 21.2.1.º LPAC).

En definitiva, la contienda jurídica planteada por FITSA se circunscribe a la cuestión de si debía habersele notificado o no el informe de control financiero para entender concluido el procedimiento.

En relación con este debate, el Tribunal Supremo entendió en un primer momento que el *dies ad quem* de este procedimiento debía identificarse con el día en que se emitía el informe definitivo con las conclusiones alcanzadas por el personal controlador, en lo que parecía una aplicación literal del art. 49.6 LGS⁹. Los pronunciamientos de la Audiencia Nacional se han alineado mayoritariamente con la postura mantenida por el Tribunal Supremo¹⁰, aunque con alguna vacilación, que la ha llevado a sostener y razonar convincentemente, al menos en una ocasión, que la fecha que había de tomarse en consideración, a efectos de la caducidad del procedimiento de control financiero de subvenciones, era la de la notificación del informe al interesado y no la de su emisión: la SAN de 9 de octubre de 2012 (recurso n.º 87/2011, ponente: Ortega Martín)¹¹.

La SAN de 26 de febrero de 2014 (recurso n.º 170/2013, ponente: Fernández-Lomana García) reconoce expresamente la contradicción que supone este pronunciamiento en relación con el resto de su jurisprudencia y lo repudia expresamente, dando así respuesta a las alegaciones presentadas por FITSA, que se remitía a él de forma explícita. De este modo, la Audiencia Nacional confirma su línea jurisprudencial mayoritaria pues, ciertamente, se trataba de un pronunciamiento aislado que no ha tenido continuidad: con posterioridad a él la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional se ha mantenido constante en afirmar que el procedimiento de control financiero concluye con la emisión del informe correspondiente, sin necesidad de notificarlo¹².

⁹ STS de 24 de enero de 2007 (recurso n.º 252/2005, ponente: Campos Sánchez-Bordona) y STS de 8 de noviembre de 2007 (recurso n.º 257/2006, ponente: Campos Sánchez-Bordona).

¹⁰ SAN de 4 de junio de 2008 (recurso n.º 296/2007, ponente: Sangüesa Cabezudo), SAN de 12 de noviembre de 2008 (recurso n.º 70/2008, ponente: Sanz Calvo), SAN de 13 de enero de 2011 (recurso n.º 31/2010, ponente: Córdoba Castroverde).

¹¹ En relación con esta sentencia, vid. Antonio Bueno Armijo, «Los efectos de la caducidad...», cit., p. 134.

¹² SAN de 26 de abril de 2013 (recurso n.º 42/2012, ponente: de Mateo Menéndez), SAN de 20 de noviembre de 2013 (recurso n.º 103/2013, ponente: Sangüesa Cabezudo), SAN de 11 de junio de 2015 (recurso n.º 1129/2014, ponente:

Esta interpretación es ahora confirmada por la STS de 2 de noviembre de 2016 (recurso n.º 1279/2014, ponente: Espín Templado), si bien con una argumentación mucho más elaborada. Como punto de partida, la sentencia asume que «la regla general es que los actos que pongan fin a cualquier procedimiento administrativo han de ser notificados (...), así como que el *dies ad quem* para el cómputo de los plazos previstos para completar un procedimiento administrativo es la fecha de notificación al interesado de la resolución que le ponga fin, no la de adopción de dicha resolución»¹³. Ahora bien, la sentencia aclara que dicha regla general «no obsta, sin embargo, para que pueda haber procedimientos que estén sometidos a una regulación especial, como lo es el de control financiero de las subvenciones». En concreto, la sentencia considera determinante la regulación de los efectos de los informes de control financiero contenidos en los arts. 51.1 y 51.2 LGS. De conformidad con estos preceptos, el órgano gestor de la subvención tiene un plazo de un mes para, con base en dicho informe, incoar el expediente de reintegro, notificándolo en tal caso al interesado, quien tendrá un plazo de 15 días para alegar lo que a su derecho conviniera. En caso de discrepancia se inicia un procedimiento para resolver la controversia que finalizaría bien con la iniciación del expediente de reintegro, bien con el archivo de las actuaciones.

A la vista de esta regulación, el Alto Tribunal concluye que:

«semillante regulación específica debe prevalecer sobre la normativa general (...). Y, aunque literalmente el artículo 51 no establece que al notificar al interesado la apertura del expediente de reintegro deba ponerse en su conocimiento el informe de control financiero que le da origen (...) así debe ser, ya que con

García García-Blanco), SAN de 24 de febrero de 2016 (recurso n.º 197/2014; ponente: Salvo Tambo).

¹³ Con esta afirmación, el Tribunal Supremo concede cierto respaldo a la SAN de 9 de octubre de 2012 (recurso n.º 87/2011, ponente: Ortega Martín), que se había basado justamente en esta argumentación para afirmar que el procedimiento de control financiero de subvenciones concluía con la notificación del informe al interesado: «la regla general del art. 44 (en su proposición primera) de la Ley 30/1992 es que la fecha que se ha de tomar en consideración, a efectos de la caducidad, es la de la notificación de la resolución al interesado (...). Pues bien, la Sala estima que procede la aplicación al caso de la regla general de caducidad de los procedimientos incoados de oficio susceptibles de perjudicar a los interesados prevista en el art. 44.2 de la Ley 30/1992, ya que estimamos incuestionable que este, de control financiero previsto en el artículo 49 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, es un procedimiento calificable como ‘de intervención’ y como susceptible de producir gravamen a los interesados».

dicha notificación de apertura del expediente de reintegro se abre un plazo de alegaciones al interesado, lo que solo podría hacer con respeto a su derecho de defensa en caso de conocer las razones que han conducido a la apertura del referido expediente. La Ley no prevé, en cambio, la notificación de dicho informe al interesado en caso de que no se inicie expediente de reintegro, lo que no puede ocasionar perjuicio al interesado, ya que eso significaría que la Administración ha verificado la regularidad de la subvención y de su utilización por el interesado sin haber encontrado irregularidades que deban conducir al reintegro de la subvención».

Es decir, el Tribunal Supremo deduce del art. 51 LGS que el informe de control financiero solo debe notificarse a los interesados cuando en él se recoja la procedencia de reintegro. Además, será el órgano encargado de iniciar el procedimiento de reintegro quien lo notificará a los interesados junto con el propio acto de iniciación del procedimiento. De este modo, los interesados tendrán ocasión de combatir el contenido del informe e incluso de alegar, en su caso, el incumplimiento del plazo de doce meses para su emisión. Por el contrario, si el informe de control financiero no estableciera la obligación de incoar el procedimiento de reintegro, no tendría que ser notificado.

En definitiva, a juicio del Alto Tribunal, el informe que pone fin al procedimiento de control financiero de subvenciones no debe notificarse siempre y en todo caso a los interesados, de lo que se deduciría, lógicamente, que el momento de finalización de este procedimiento no sería el de la notificación del informe (lo que podría no llegar a ocurrir nunca), sino el de su emisión. De este modo, el Tribunal Supremo confirma que «es conforme a derecho la interpretación de la Sala de instancia (...) cuando entiende que el plazo de doce meses otorgado por la Ley para las actuaciones de control financiero tiene como *dies ad quem* no el de su notificación, que solo se producirá en caso de apertura de un expediente de reintegro, sino el de su finalización».

Por lo tanto, rechaza que en el supuesto enjuiciado se produjera la caducidad de las actuaciones de control financiero realizadas sobre FITSA y, por consiguiente, que se hubiera producido la prescripción para la iniciación del expediente de reintegro.

Ahora bien, esta interpretación, aunque posible, parece contradecir abiertamente el mandato contenido en el art. 50.2 LGS y que la sentencia parece ignorar. De acuerdo con este precepto, «Los in-

formes se notificarán a los beneficiarios o entidades colaboradoras que hayan sido objeto de control. Una copia del informe se remitirá al órgano gestor que concedió la subvención señalando en su caso la necesidad de iniciar expedientes de reintegro y sancionador». Esto es, frente a lo que dice la sentencia, no es cierto que el informe deba enviarse únicamente ni en primer lugar al órgano gestor de la subvención y que este deba enviar, en caso de que inicie el procedimiento de reintegro, una copia al interesado. Antes al contrario, el art. 50.2 LGS es claro al indicar que el informe se remite, primeramente, a los sujetos sometidos al procedimiento de control, sea cual sea su contenido (es decir, señale o no la procedencia de iniciar un procedimiento de reintegro) y que es al órgano gestor de la subvención al que se remite «una copia del informe».

En realidad, no se alcanza fácilmente a comprender por qué el Tribunal Supremo se embarca en una construcción tan alambicada y, aparentemente, *contra legem*, cuando seguramente podría haber llegado al mismo resultado limitándose a indicar que el art. 49.6 LGS debía interpretarse en su literalidad cuando afirma que «Las actuaciones de control financiero (...) finalizarán con la emisión de los correspondientes informes comprensivos de los hechos puestos de manifiesto y de las conclusiones que de ellos se deriven». De hecho, tan sencillo razonamiento había constituido toda su argumentación en las dos ocasiones en que se pronunció, aun incidentalmente, sobre esta cuestión¹⁴.

4. LAS OTRAS CUESTIONES NO RESUELTAS POR LA STS DE 2 DE NOVIEMBRE DE 2016

Aun con las reservas que su argumentación genera, la STS de 2 de noviembre de 2016 (recurso n.º 1279/2014, ponente: ESPÍN TEMPLADO) se pronuncia expresamente y resuelve sobre el *dies ad quem* del cómputo del plazo del procedimiento de control financiero de subvenciones. Sin embargo, la sentencia no ha resuelto otras cuestiones abiertas por la jurisprudencia de la Audiencia Nacional y, posiblemente, mucho más discutibles.

¹⁴ Se trató, como se ha indicado más atrás, de la STS de 24 de enero de 2007 (recurso n.º 252/2005, ponente: CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA) y la STS de 8 de noviembre de 2007 (recurso n.º 257/2006, ponente: CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA), de las que la nueva la STS de 2 de noviembre de 2016 (recurso n.º 1279/2014, ponente: ESPÍN TEMPLADO) reniega expresamente indicando que estas sentencias «no se pronuncia[ba]n específicamente en tal sentido, pues se limitaban a citar la regulación legal (...), sin examinar la cuestión litigiosa relativa a la notificación del informe».

En especial, el Alto Tribunal sigue sin pronunciarse sobre el alcance de los efectos de la caducidad del procedimiento de control financiero y, más en concreto, sobre si dicha caducidad impide la iniciación del procedimiento de reintegro, tal y como, de manera desconcertante, ha sostenido una línea jurisprudencial elaborada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

En efecto, de acuerdo con esta línea jurisprudencial, y aun asumiendo que «nos encontramos ante un procedimiento previo de control financiero y, en gran medida, autónomo del procedimiento de reintegro», existiría una «estrecha vinculación (...) entre ambos procedimientos en los casos en los que el procedimiento de reintegro se inicia precisamente tomando como base el informe emitido por la Intervención General, [lo cual] conlleva que la caducidad del expediente de control previo, que debería haberse archivado sin emitir el correspondiente informe que le puso fin, implique la nulidad de la resolución administrativa que ordena el reintegro»¹⁵.

Como hemos expuesto en el epígrafe anterior, el Tribunal Supremo entiende que en el supuesto enjuiciado no se produjo la caducidad del procedimiento de control financiero realizado sobre FITSA, por lo que no tiene opción de pronunciarse sobre el alcance de la caducidad de tal procedimiento. Sin embargo, resulta oportuno señalar nuevos desarrollos jurisprudenciales de la propia Audiencia Nacional que parecen indicar que habría revisado y abandonado su anterior postura.

En este sentido, debe destacarse muy especialmente la SAN de 27 de febrero de 2013 (recurso n.º 2218/2012, ponente: MARTÍN VALERO), relativa a la caducidad del procedimiento de control financiero desarrollado sobre la Universidad Politécnica de Cataluña en relación con ciertas subvenciones concedidas en el marco de la iniciativa de la Unión Europea EQUAL. En este caso, la sentencia parte de confirmar la caducidad del procedimiento de control financiero seguido sobre la beneficiaria. Sin embargo, en lugar de

¹⁵ La sentencia que inaugura esta línea jurisprudencial es la SAN de 11 de febrero de 2009 (recurso n.º 106/2008, ponente: VEIGA NICOLE), si bien su plena consagración llegará con la SAN de 13 de enero de 2011 (recurso n.º 31/2010, ponente: CÓRDOBA CASTROVERDE), dictada por el Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo y tomada posteriormente como modelo por sucesivos pronunciamientos. Una primer exposición crítica con esta línea jurisprudencial en Antonio BUENO ARMIJO, «Los efectos de la caducidad...», cit., pp. 136-140.

anudar a esta caducidad la invalidez del subsiguiente procedimiento de reintegro, como había venido haciendo en sus anteriores pronunciamientos, indica ahora que «ello no conlleva la nulidad de la resolución por la que se acuerda el reintegro, como pretende la parte recurrente, sino que el plazo del mismo no se compute a efectos de prescripción», lo que deduce de una aplicación directa del art. 92.3 LRJPAC (nuevo art. 95.3 LPAC).

Este razonamiento fue reproducido posteriormente en un supuesto sustancialmente idéntico, y exactamente en los mismos términos, en la SAN de 12 de junio de 2013 (recurso n.º 2533/2012, ponente: SANGÜESA CABEZUDO), lo que hace pensar que podríamos estar ante un cambio de jurisprudencia¹⁶.

En el mismo sentido, si bien de manera implícita, apuntaría otra nueva línea jurisprudencial también desarrollada en el seno de la Audiencia Nacional. En efecto, son numerosos los pronunciamientos de este órgano judicial que afirman que la caducidad del procedimiento de control financiero da lugar a que el plazo de prescripción del reintegro no se entienda interrumpido¹⁷. Ahora bien, si se analizan con detenimiento las implicaciones de este razonamiento, se descubre una contradicción con la jurisprudencia que proclama la imposibilidad de tramitar un procedimiento de reintegro en caso de que haya caducado el procedimiento de control financiero previo. En efecto, si se afirma que una vez caducado el procedimiento de control financiero ya no es posible proceder al reintegro ¿qué relevancia puede tener que el procedimiento caducado haya interrumpido o no el plazo de prescripción? Con independencia de que se haya producido o no la prescripción del reintegro, este ya no podría

¹⁶ Debe advertirse, sin embargo, que más recientemente la SAN de 27 de octubre de 2015 (recurso n.º 311/2013, ponente: MENÉNDEZ REXACH), ha vuelto a reiterar la jurisprudencia anterior sobre la imposibilidad de incoar el procedimiento de reintegro en caso de que haya caducado el procedimiento de control financiero de subvenciones. La cita de esa jurisprudencia se hace, sin embargo, *obiter dictum*, y no para resolver el caso objeto de enjuiciamiento, por lo que no resulta posible extraer conclusiones definitivas sobre la postura del tribunal.

¹⁷ Por todas, y entre las más recientes, SAN de 14 de julio de 2016 (recurso n.º 12/2015, ponente: SANGÜESA CABEZUDO) y SAN de 24 de febrero de 2016 (recurso n.º 197/2014, ponente: SALVO TAMBO). En palabras de esta última: «en nuestro caso el procedimiento de control financiero caducó al superar ampliamente el plazo máximo previsto legalmente para su tramitación (...). Este procedimiento caducado perdió así su capacidad para la interrupción de la prescripción, de lo que, en fin, deriva la prescripción del derecho de la Administración al reintegro de las cantidades objeto de subvención por exceso (...) del plazo de cuatro años legalmente previsto al efecto».

tener lugar según la anterior jurisprudencia de la Audiencia Nacional. Pero, de manera inversa, si la Audiencia Nacional concede importancia a que la caducidad del procedimiento de control financiero dé lugar a que el plazo de prescripción del reintegro no se haya interrumpido es porque dicha prescripción aún podría resultar de aplicación, lo que implica que, en caso de no haberse completado la prescripción, el reintegro aún sería posible.

5. CONCLUSIONES

Sin perjuicio del gran avance que supuso para el control financiero de subvenciones la regulación contenida en la LGS, y especialmente las provisiones relativas a su procedimiento, son muchas las lagunas y las dudas interpretativas que afectan a dicha regulación.

Como resultado, los órganos jurisdiccionales han desarrollado un cuerpo jurisprudencial que ha ido paliando las citadas carencias. Entre estos órganos, ha desempeñado un papel fundamental la Audiencia Nacional, si bien sus pronunciamientos no siempre han guardado una línea plenamente coherente.

La reciente STS de 2 de noviembre de 2016 (recurso n.º 1279/2014, ponente: ESPÍN TEMPLADO), ha avanzado en la clarificación del régimen jurídico del procedimiento de control financiero de subvenciones. Su principal aportación ha consistido en negar que el informe que pone fin a dicho procedimiento deba ser notificado en todo caso a los afectados por el procedimiento. De esta afirmación se deduce, asimismo, que el *dies ad quem* del cómputo del plazo máximo de duración del procedimiento no viene determinado por la notificación del informe, que puede no llegar a producirse nunca, sino por su simple emisión por parte del órgano de control financiero competente.

El Tribunal Supremo no ha tenido aún ocasión de entrar a enjuiciar otros aspectos relacionados con los efectos de la superación del plazo máximo para tramitar el procedimiento de control financiero de subvenciones. De este modo, no se ha pronunciado aún sobre la conformidad a Derecho de la línea jurisprudencial desarrollada por la Audiencia Nacional que sostiene que la caducidad del procedimiento de control financiero de subvenciones determina la imposibilidad de incoar el procedimiento de reintegro. No obstante, desarrollos recientes en la jurisprudencia de la Audiencia Nacional sobre esta misma materia parecen sugerir que podría haber abandonado dicha construcción.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ARELLANO PARDO, Pablo, «Artículo 51. Efectos de los informes de control financiero», en Jesús DEL BARCO FERNÁNDEZ MOLINA et al., *Comentarios prácticos a la nueva Ley General de Subvenciones*, Lex Nova, Valladolid, 2004, pp. 381-458.
- BUENO ARMIJO, Antonio, *El reintegro de subvenciones de la Unión Europea*, Premio Blas Infante 2010, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2011.
- BUENO ARMIJO, Antonio, *El concepto de subvención en el ordenamiento jurídico español*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013.
- BUENO ARMIJO, Antonio, «Los efectos de la caducidad del procedimiento de control financiero de subvenciones sobre la potestad de reintegro», *Revista Española de Control Externo* n.º 43 (2013), pp. 125-144.
- MUÑOZ DE JUAN, Enrique, «El control de las subvenciones», *Auditoría Pública*, n.º 5 (1996), pp. 19-21.
- MUÑOZ PÉREZ, Alberto, «El control financiero sobre las subvenciones públicas y sus beneficiarios», *Auditoría Pública*, n.º 18 (1999), pp. 77-82.
- PASCUAL GARCÍA, José, *Las subvenciones públicas. Legislación comentada, formularios y procedimientos*, BOE, Madrid, 2007
- SANTACANA GÓMEZ, José M.^a, «El control interno de las subvenciones y ayudas públicas», en Mario GARCÉS SANAGUSTÍN y Alberto PALOMAR OLMEDA (coords.), *Derecho de las subvenciones y ayudas públicas*, Aranzadi/Thomson Reuters, Cizur Menor, 2011, pp. 529-608.

7. JURISPRUDENCIA CITADA

- STS de 2 de noviembre de 2016 (recurso n.º 1279/2014, ponente: ESPÍN TEMPLADO).
- STS de 8 de noviembre de 2007 (recurso n.º 257/2006, ponente: CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA).
- STS de 24 de enero de 2007 (recurso n.º 252/2005, ponente: CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA).
- SAN de 14 de julio de 2016 (recurso n.º 12/2015, ponente: SANGÜESA CABEZUDO).

- SAN de 24 de febrero de 2016 (recurso n.º 197/2014; ponente: SALVO TAMBO).
- SAN de 3 de febrero de 2016 (recurso n.º 285/2015, ponente: MARTÍN VALERO).
- SAN de 27 de octubre de 2015 (recurso n.º 311/2013, ponente: MENÉNDEZ REXACH).
- SAN de 11 de junio de 2015 (recurso n.º 1129/2014, ponente: GARCÍA GARCÍA-BLANCO).
- SAN de 26 de febrero de 2014 (recurso n.º 170/2013, ponente: FERNÁNDEZ-LOMANA GARCÍA).
- SAN de 20 de noviembre de 2013 (recurso n.º 103/2013, ponente: SANGÜESA CABEZUDO).
- SAN de 12 de junio de 2013 (recurso n.º 2533/2012, ponente: SANGÜESA CABEZUDO).
- SAN de 26 de abril de 2013 (recurso n.º 42/2012, ponente: DE MATEO MENÉNDEZ).
- SAN de 27 de febrero de 2013 (recurso n.º 2218/2012, ponente: MARTÍN VALERO).
- SAN de 9 de octubre de 2012 (recurso n.º 87/2011, ponente: ORTEGA MARTÍN).
- SAN de 13 de enero de 2011 (recurso n.º 31/2010, ponente: CÓRDOBA CASTROVERDE).
- SAN de 11 de febrero de 2009 (recurso n.º 106/2008, ponente: VEIGA NICOLE).
- SAN de 12 de noviembre de 2008 (recurso n.º 70/2008, ponente: SANZ CALVO).
- SAN de 4 de junio de 2008 (recurso n.º 296/2007, ponente: SANGÜESA CABEZUDO).