



Roj: **STS 1202/2021 - ECLI:ES:TS:2021:1202**

Id Cendoj: **28079130032021100054**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **25/03/2021**

Nº de Recurso: **289/2020**

Nº de Resolución: **445/2021**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **EDUARDO CALVO ROJAS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CLM 2517/2019,**  
**ATS 9394/2020,**  
**STS 1202/2021**

## TRIBUNAL SUPREMO

### Sala de lo Contencioso-Administrativo

#### Sección Tercera

#### **Sentencia núm. 445/2021**

Fecha de sentencia: 25/03/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 289/2020

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 23/03/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas

Procedencia: T.S.J.CAST.LA MANCHA CON/AD SEC.2

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por: dvs

Nota:

R. CASACION núm.: 289/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

## TRIBUNAL SUPREMO

### Sala de lo Contencioso-Administrativo

#### Sección Tercera

#### **Sentencia núm. 445/2021**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat



D. Eduardo Calvo Rojas

D<sup>a</sup>. María Isabel Perelló Doménech

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

D. Fernando Román García

En Madrid, a 25 de marzo de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 289/2020 interpuesto por la JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA, representada y asistida por el Letrado de sus servicios jurídicos, contra la sentencia de Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, sede de Albacete, de 30 de septiembre de 2019 (recurso contencioso-administrativo 347/2019). Se ha personado en las actuaciones como parte recurrida la UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES DE CASTILLA-LA MANCHA, representada por el Procurador D. Alberto Collado Martín.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** La Unión General de Trabajadores de Castilla-La Mancha interpuso recurso contencioso-administrativo contra las siguientes resoluciones:

- Resolución de la Secretaría General de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo de 22 de noviembre de 2017 que resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la resolución del mismo órgano administrativo de 16.02.2017, por la que se declara el reintegro de subvención (expediente FPTO/2010) por el importe total de 254.789,27 euros.

- Resolución de Resolución de la Secretaría General de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo de 15 de noviembre de 2017 que resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la resolución del mismo órgano administrativo de 31.03.2017, por la que se declara el reintegro de subvención (expediente FPTO/2011) por el importe total de 511.129,42 euros.

En el curso del proceso la demandante aducía los siguientes motivos de impugnación:

a/ Caducidad de los expedientes de comprobación.

b/ Prescripción de la acción de reintegro (anualidad 2010).

La Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, sede de Albacete, dictó sentencia con fecha de 30 de septiembre de 2019 (recurso contencioso-administrativo 347/2019) en la que, estimando el recurso contencioso-administrativo, se anulan las resoluciones impugnadas sin imponer las costas a ninguno de los litigantes.

**SEGUNDO.-** La sentencia de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, sede de Albacete, fundamenta la estimación del recurso, y consiguiente anulación de las resoluciones administrativas impugnadas, en la caducidad de los expedientes de comprobación. Y lo razona del siguiente modo:

<< (...) SEGUNDO.- Caducidad de los expedientes de comprobación.

Se alega por la parte actora, en su primer motivo de impugnación de las aludidas resoluciones administrativas, que en este recurso se plantea una cuestión novedosa sobre a que todavía la Sala no se ha pronunciado, pues no se refiere a la caducidad general o de los procedimientos de reintegro de subvenciones o sancionadores, sobre las que sí se ha pronunciado en varias ocasiones. Cuestión que alcanza un alto grado de controversia en el resto de Tribunales que han tenido ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión y sobre la que todavía no se ha pronunciado nuestro Alto Tribunal.

La cuestión, que según la parte demandante puede resumirse en si el seguimiento de un procedimiento de comprobación está sometido a un plazo máximo de duración y cabe la aplicación del instituto de la caducidad en el caso de que aquél se supere, ante la ausencia de un plazo máximo para la realización de dichas actuaciones en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), a diferencia de cuanto acontece en las actuaciones de control financiero, que sí tienen previsto un plazo máximo de duración de 12 meses a contar desde la fecha de notificación del inicio de las mismas, en virtud de lo dispuesto en el art. 49.7. al respecto dice que la Administración considera que los expedientes tramitados con carácter previo a la incoación de los de reintegro no son tanto un expediente de comprobación al tratarse de



actuaciones realizadas en el ámbito del procedimiento de justificación de la subvención concedida, que no estarían sometidas a ningún plazo máximo y que tendrían virtualidad para interrumpir el plazo de prescripción de la acción de reintegro tantas veces como fuere necesario con independencia de su duración; mientras que la recurrente entiende que se trata de un expediente autónomo de comprobación de la justificación y ejecución de acciones, una vez superada la fase de justificación de la subvención establecida en las bases de la convocatoria, que, como tal, ha de tener necesariamente una duración máxima, de modo que la superación sin haberlo concluido implica la necesidad de que se dicte una resolución de caducidad, con la consecuencia de que tales actuaciones fuera de plazo carecen de eficacia interruptiva de la acción de reintegro.

Así, la LGS distingue varios tipos de procedimientos bajo el expresivo epígrafe de "procedimientos de concesión y gestión de subvenciones". En concreto, en relación con el procedimiento de justificación, el art. 30.2 de la LGS señala que "A falta de previsión de las bases reguladoras, la cuenta deberá incluir declaración de las actividades realizadas que han sido financiadas con la subvención y su coste, con el desglose de cada uno de los gastos incurridos, y su presentación se realizará, como máximo, en el plazo de tres meses desde la finalización del plazo para la realización de la actividad"; que el art. 24.2 de la Orden de 22 de julio de 2008, de la Consejería de Trabajo y Empleo, establece "En el plazo máximo de tres meses tras la finalización de la formación"; siendo claro, por tanto que cuando la actora fue notificada de los respectivos oficios de 11 de diciembre de 2014 (anualidad 2010) y 2 de abril de 2014 (anualidad 2011), con dichas actuaciones ya no se estaba en el ámbito del procedimiento de justificación, sino que, en puridad, se estaba tramitando un auténtico procedimiento de comprobación, de naturaleza autónoma y diferenciada de los procedimientos de concesión y justificación, que ya habían concluido. Y, en ese sentido, el art. 32.1 de la LGS dispone que "El órgano concedente comprobará la adecuada justificación de la subvención, así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión o disfrute de la subvención".

Entendiendo la parte actora, en definitiva, que las actuaciones de comprobación han de estar sujetas a plazo, de tres meses establecido [para] por la Orden reguladora para la justificación de las subvenciones, o, como dice la STSJ de Canarias de 25 de noviembre de 2014, en el de doce meses; plazos que, según la recurrente, se habrían sobrepasado, dando lugar a la caducidad de ambos procedimientos de comprobación.

A ello opone el Letrado de la Junta que la parte demandante plantea en su demanda los mismos argumentos ya esgrimidos en la vía administrativa, por lo que, toda vez que nada nuevo se añade, se remite a las razones y argumentos contenidos en las resoluciones impugnadas, donde se da respuesta a las cuestiones planteadas por la interesada en vía administrativa y reproducidas ahora en vía jurisdiccional. Así, respecto a la caducidad del procedimiento de comprobación de justificación de la subvención, es necesario poner de relieve que la normativa por la que se regula la concesión de subvenciones, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y el Decreto 21/2008, de 5 de febrero, Reglamento de desarrollo del T.R. de la Ley de Hacienda de CLM en materia de subvenciones, contempla la existencia de dos tipos de control o comprobación, a saber, el llevado a cabo por el Órgano concedente de la subvención (art. 32.1 de la Ley 38/2003 y art. 43.1 del Decreto 21/2008), y el control financiero (art. 44 de la Ley y 61 del Decreto), que en el ámbito de la J.C.C.M. se llevará a cabo por la Intervención General de la misma. No ofrece ninguna duda que éste último, el control financiero, ha de concluir en el plazo de 12 meses desde la notificación de su inicio (art. 49.7 de la Ley y 67.6 del Decreto). En cambio, la cuestión sobre el tiempo que pueden durar las actuaciones de comprobación a efectuar por el Órgano concedente no está regulada en la referida normativa, aunque a lo largo de los años que lleva vigente la LGS los Tribunales han tenido ocasión de pronunciarse al respecto, si bien no siempre de manera uniforme, por lo que los órganos administrativos se han de ir adaptando a lo dispuesto en las últimas sentencias que se van conociendo sobre la cuestión planteada. En este sentido, cita las SSAN, de fecha 14 de julio de 2007 (recurso 12/2015) y de fecha 19 de julio de 2016 (recurso 65/2015), así como la del TSJ de la Rioja de 26 de junio de 2017 (recurso 212/2016), que se aparta del criterio mantenido en su sentencia de 17 de noviembre de 2016.

Y, aplicando dicha doctrina al caso enjuiciado, la solución no puede ser otra que la adoptada por la Administración, pues no cabe confundir un periodo de información previa con la apertura del expediente de reintegro, pues dicho periodo de información previa va encaminado a recabar de la entidad beneficiaria justificantes del gasto o aclaraciones de la actividad desarrollada que aboca, en su caso, al expediente de reintegro propiamente dicho. Es por ello que, al tratarse de actividades intermedias, no están sujetas a plazo de caducidad como se afirma en las citadas Sentencias de la Audiencia Nacional; y, con fundamento en dicha doctrina, entiende el Letrado de la Junta que cuando se inician los procedimientos de reintegro y pérdida de derecho al cobro, no había transcurrido el plazo de 4 años para que pudiera operar el instituto de la prescripción, desde la finalización del plazo de justificación, ni tampoco dicho procedimiento de reintegro ha excedido el plazo de 12 meses.

Expuestas en esos términos las posiciones de las partes, la cuestión controvertida, la caducidad del procedimiento de comprobación, ha de ser resuelta a la luz de lo dispuesto en la LGS, que, como dice la



parte recurrente, regula, en su Título I, distintos procedimientos de concesión y gestión de las subvenciones. Concretamente, regula el procedimiento de concesión (Capítulo I), el procedimiento de concesión en régimen de concurrencia competitiva (Capítulo II), el procedimiento de concesión directa (Capítulo III), el procedimiento de gestión y justificación de la subvención pública (Capítulo IV). En este último Capítulo, que es el que aquí nos interesa analizar, se incluye un procedimiento de justificación de las subvenciones públicas, cuyo plazo máximo de duración se establece en 3 meses por el art. 30.2.2º de la LGS, y cuyo incumplimiento de dicho plazo o la justificación insuficiente de la misma llevará aparejado el reintegro de la subvención, previéndose por la Ley, dentro del mismo procedimiento, en el art. 31.1, que "El órgano concedente comprobará la adecuada justificación de la subvención, así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión o disfrute de la subvención", actividad para la que no se prevé plazo alguno. Seguidamente regula la Ley el procedimiento de gestión presupuestaria (Capítulo V). Finalmente, en el Título II se regula el reintegro de las subvenciones, cuyo Capítulo II se dedica al procedimiento, para cuya tramitación el art. 42.4.1º fija un plazo máximo de 12 meses y el párrafo segundo del mismo precepto dispone que "Si transcurre el plazo para resolver sin que se haya notificado resolución expresa, se producirá la caducidad del procedimiento".

El Título III de la Ley está dedicado al control financiero de subvenciones, del que cabe destacar, a los efectos que aquí analizamos, que el mismo finaliza con un informe y que, según el art. 49.7, el procedimiento debe concluir en el plazo de 12 meses a contar desde la fecha de inicio de las actuaciones de control financiero.

Pues bien, como ya hemos señalado, la parte actora considera que las actuaciones de comprobación han de estar sometidas a un plazo máximo, y se remite al de tres meses que contempla el art. 43 de la LRJ-PAC, dado que la Administración ha acudido a la Ley procedimental para la tramitación de los expedientes, o en el de 12 meses que considera el Tribunal Superior de Justicia de Canarias en su sentencia de 25 de noviembre de 2014 (recurso 43/2014).

Ahora bien, entendemos que, aunque a efectos de tramitación de las actuaciones de comprobación haya de acudirse a las disposiciones de la LRJ-PAC, ello no ha de comportar que hayan de aplicarse también la de los plazos máximos de duración de los procedimientos y las consecuencias de su inobservancia, pues, como acabamos de ver, la LGS regula distintos procedimientos relacionados con las subvenciones y no a todos les fija plazos máximos de duración. Es decir, la LGS contiene un régimen completo y acabado de los distintos procedimientos y actuaciones en materia de subvenciones, por lo que no es preciso acudir a las reglas del procedimiento administrativo común, pues, cuando en la misma se han querido establecer plazos de duración de las actuaciones lo ha hecho, lo mismo que cuando ha querido establecer la consecuencia de la caducidad del procedimiento cuando éste no haya finalizado en el plazo establecido; cuestión ésta sobre la que volveremos más adelante.

Y, respecto del plazo de doce meses que contempla la STSJ de Canarias, cabe señalar que dicha sentencia asimila las actuaciones de comprobación con los procedimientos de control, siendo así que ese plazo es el que establece la Ley para estos últimos y no para las actuaciones de comprobación que, según veremos seguidamente al analizar la doctrina que consideramos de aplicación.

[...]

La cuestión aquí debatida ha sido examinada con detenimiento por la Sala de La Rioja que, en sentencias de 17 de diciembre y 14 de noviembre de 2018, en que se fundamenta la más reciente de 28 de junio de 2019 (recurso 12/2018), con fundamento en las dos sentencias del Tribunal Supremo de 24 de enero y 8 de noviembre de 2007 ( recursos de casación 252 y 257/2006, respectivamente), concluye sosteniendo que existe un plazo máximo general de caducidad de doce meses para estas actuaciones.

[...]

Es decir, según las aludidas sentencias, las funciones de vigilancia e inspección de los compromisos asumidos por los beneficiarios a que se refería la Ley 50/1985, de 27 de diciembre, de incentivos regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales, serían asimilables, a los efectos que ahora nos ocupan, a los procedimientos de control financiero de la Ley 38/2003.

En consecuencia, no encontramos razón para, en contra de lo que ha señalado el Tribunal Supremo en las sentencias de referencia, sostener que esas actividades intermedias no estén sujetas a plazo de caducidad. Entendemos, por el contrario, que, como acertadamente dice la demanda, las actuaciones de comprobación, que han de enmarcarse en el seno de un procedimiento, pueden iniciarse en cualquier momento dentro del plazo de prescripción, pero, una vez iniciadas, han de estar sometidas a un plazo de finalización. Y, siguiendo ese razonamiento, hemos de señalar que nos parece razonable que, a falta de un plazo específico contemplado por la LGS, se aplicase el de tres meses que, con carácter supletorio, prevé el art. 42.3 de la LRJ-PAC, si bien,



habida cuenta que el Tribunal Supremo lo ha asimilado al plazo de doce meses previsto por la LGS para los procedimientos de control financiero en su art. 49.7, entendemos que ha de estarse a dicho plazo.

Y, no siendo cuestión discutida en el presente pleito que las actuaciones de comprobación se extendieron durante más de doce meses, entendemos que, sin necesidad de entrar a analizar el resto de las alegaciones de la demanda (prescripción de la acción de reintegro de la anualidad 2010).

**TERCERO.-** Notificada a las partes la sentencia, preparó recurso de casación la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, siendo admitido a trámite el recurso por auto de la Sección Primera de esta Sala de 8 de octubre de 2020 en el que asimismo se acuerda la remisión de las actuaciones a la Sección Cuarta.

En la parte dispositiva del auto de admisión se acuerda, en lo que ahora interesa, lo siguiente:

<< (...) **SEGUNDO.-** Precisar que la cuestión en la que entendemos que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la siguiente: Si el procedimiento de comprobación regulado en el artículo 32 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, está sujeto a plazo de caducidad y, en su caso, cuál debe ser dicho plazo.

**TERCERO.-** Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación las contenidas en los artículos 30.2, 32.1 y 49.7 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso>>.

**CUARTO.-** La representación procesal de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha formalizó la interposición de su recurso de casación mediante escrito presentado el 16 de diciembre de 2020 en el que sostiene, en síntesis, que la interpretación que realiza la sentencia recurrida de los artículos 30.2 y 32 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en los que se fundamenta el fallo, es contradictoria con la que otros órganos jurisdiccionales hayan establecido, concretamente con la interpretación que de dichos preceptos se hace en sentencias de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso- Administrativo, de 14 de julio de 2016 (recurso 12/2015), y 19 de julio de 2016 (recurso 65/2015), que presentan una total identidad con el supuesto ahora enjuiciado, pues en ellas se analizaba igualmente la existencia o no de un plazo de caducidad respecto al procedimiento de comprobación previsto en el artículo 32.1 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, llegando a la conclusión que no era aplicable plazo alguno a dicho procedimiento, siempre que el mismo se hubiera realizado dentro del plazo general de prescripción, interpretación por tanto claramente contradictoria con la de la sentencia ahora impugnada.

La sentencia recurrida contradice también la interpretación mantenida en sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 26 de junio de 2017 (recurso 212/2016).

La interpretación de los preceptos llevada a cabo tanto por la Audiencia Nacional como por el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja ha recibido respaldo de esta Sala del Tribunal Supremo en su sentencia de 8 de octubre de 2019 (recurso de casación 2156/2017) en la que, si bien la cuestión en la que se apreciado interés casacional no era plenamente coincidente con la del caso presente, sin embargo, las conclusiones a las que llega dicha sentencia son plenamente aplicables al presente caso y permiten concluir que la interpretación correcta de los artículos 31 y 32 de la Ley General de Subvenciones es la que ha realizado esta Administración en la resolución administrativa impugnada, en el sentido de entender que no está sujeto a plazo de caducidad el procedimiento de comprobación previsto en el artículo 32 desde el momento en que, según se sostiene en la sentencia referida, ni siquiera cabe hablar propiamente de procedimiento.

Así lo ha entendido también la propia Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, que ha corregido la interpretación llevada a cabo en la sentencia recurrida en sentencias posteriores en las que se dilucidaba idéntica cuestión entre las mismas partes -cita como ejemplo la sentencia nº 152, de 22 de mayo de 2020 (procedimiento Ordinario nº 365/2019)- a la vista de la doctrina contenida en la ya citada sentencia del Tribunal Supremo 8 de octubre de 2019.

En fin, el mismo sentido de considerar que las actuaciones de comprobación ulterior de las subvenciones concedidas derivan de la propia naturaleza del acto administrativo y no integran propiamente un procedimiento, lo que debe llevar a la consecuencia de no poder considerar en el mismo el instituto de la caducidad, se ha pronunciado esta Sala del Tribunal Supremo en sentencia nº 683/2020, de 5 de junio (recurso 6537/2017), citada en el auto de admisión del presente recurso de casación.

Por todo ello, la Administración autonómica recurrente termina solicitando que, casando y anulando la sentencia recurrida ya referenciada, declarando en su lugar que las actuaciones de comprobación reguladas en el artículo 32 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, no están sujetas a plazo de caducidad, tal y como consideró la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en las resoluciones administrativas impugnadas por la entidad Unión General de Trabajadores.



**QUINTO.-** Recibidas las actuaciones en la Sección Cuarta, mediante providencia de 22 de enero de 2021 se tuvo por interpuesto el recurso y se dio traslado a la parte recurrida para que pudiese formular su oposición.

**SEXTO.-** La representación de la Unión General de Trabajadores de Castilla-La Mancha formalizó su oposición mediante escrito presentado el 10 de marzo de 2021 en el que, tras exponer sus razones en contra de los argumentos aducidos por la parte recurrente, termina solicitando que se dicte sentencia en la que, con desestimación del recurso de casación, se fije como doctrina que el expediente de comprobación de subvenciones del artículo 32 de la LGS está sujeto al plazo de caducidad de tres meses que resulta aplicable de forma supletoria por los artículos 42.3 y 44.2 de la Ley 30/92; y, subsidiariamente, el de doce meses del artículo 49.7 de la LGS analógicamente aplicable; y, con arreglo a lo anterior, se dicte sentencia que confirme la recurrida, con costas conforme a derecho.

**SÉPTIMO.-** Mediante providencia de la Sección Cuarta de 7 de octubre de 2020 se acordó no haber lugar a la celebración de vista pública, quedando las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo.

**OCTAVO.-** Mediante nueva providencia de la Sección Cuarta de 2 de febrero de 2021 se acuerda que, conforme a las reglas de reparto de asuntos vigentes para este año judicial, pasen las actuaciones a la Sección Tercera.

**NOVENO.-** Recibidas las actuaciones en esta Sección Tercera, mediante providencia de 15 de marzo de 2021 se fijó para votación y fallo del presente recurso el día 23 de marzo de 2021, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO.- Objeto del recurso de casación.

El presente recurso de casación nº 289/2020 lo interpone la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra la sentencia de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, sede de Albacete, de 30 de septiembre de 2019 (recurso contencioso-administrativo 347/2019).

Como hemos visto en el antecedente primero, la sentencia ahora recurrida en casación estima el recurso contencioso-administrativo que había interpuesto la Unión General de Trabajadores de Castilla-La Mancha, por entender la Sala sentenciadora que los dos procedimientos de comprobación a que se refiere la controversia habían caducado.

En el antecedente segundo hemos reseñado las razones que expone la sentencia de instancia para fundamentar. Y en el antecedente tercero hemos expuesto de forma resumida el posicionamiento de las partes recurrente, al que se opone la parte recurrida que propugna la desestimación del recurso de casación (antecedente cuarto).

Procede entonces que entremos a examinar las cuestiones suscitadas en casación, en particular la señalada en el auto de la Sección Primera de esta Sala de 8 de octubre de 2020.

### SEGUNDO.-Cuestión que reviste interés casacional y normas relevantes para la resolución del presente recurso.

Como vimos, el auto de admisión del recurso de casación declara que la cuestión que reviste interés casacional objetivo consiste en determinar si el procedimiento de comprobación que concluye con el acuerdo de liquidación -y que es previo a la apertura del procedimiento de reintegro- constituye un procedimiento administrativo autónomo que como tal está sujeto a plazo de caducidad, de conformidad con los artículos 39, 42 y 49.7 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Y el propio auto de admisión identifica las normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación: << ... las contenidas en los artículos 39, 42 y 49.7 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones , sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso>>. Y, en efecto, junto a esos preceptos de la Ley General de Subvenciones en los que se regula la prescripción del derecho de la Administración a reconocer o liquidar el reintegro ( artículo 39), el procedimiento de reintegro ( artículo 42) y el procedimiento de control financiero ( artículo 49), en los apartados siguientes habremos de referirnos también a otros preceptos de la Ley propia 38/2003 como son los relativos a las obligaciones materiales y formales que recaen sobre el beneficiario de la subvención, en particular la obligación de justificar ante el órgano concedente el cumplimiento de las condiciones, la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determina la concesión o disfrute de la subvención ( artículos 2.1. b *in fine* y 14.1.b/ de la Ley General de Subvenciones ), así como a las normas que delimitan la clase de procedimientos



en los que opera el instituto de la caducidad ( artículo 44 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre; ahora artículo 25 de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre).

Ahora bien, estas normas a las que acabamos de aludir y, en definitiva, las cuestiones que se suscitan en el presente recurso han sido ya examinadas por esta Sala en nuestra reciente sentencia nº 286/2021, de 1 de marzo (casación 3057/2019). Por ello, en los apartados que siguen no haremos sino reiterar las consideraciones que expusimos en dicha sentencia. Veamos.

### **TERCERO.-Sobre la obligación de justificación que recae sobre el beneficiario de la subvención y la actividad de comprobación que realiza la Administración.**

Como vimos en el antecedente tercero, la sentencia recurrida en casación afirma que la Ley General de Subvenciones distingue varios tipos de procedimientos bajo el expresivo epígrafe de "procedimientos de concesión y gestión de subvenciones" y que entre ellos se encuentra el procedimiento de justificación.

Pues bien, no podemos compartir esta apreciación de partida, pues, en contra de lo que afirma la sentencia recurrida, entendemos que, una vez que el beneficiario de la subvención presenta la justificación correspondiente, la labor de comprobación o verificación que lleva a cabo la Administración no constituye un procedimiento autónomo.

Tiene razón la Comunidad Autónoma recurrente cuando señala que no cabe confundir las actuaciones de comprobación con el procedimiento de reintegro, siendo así que la incoación de este último es sólo una de las posibilidades que pueden resultar de las tareas de revisión de la documentación relativa a una determinada subvención. Así lo corrobora la propia sistemática de la Ley General de Subvenciones, que incluye el artículo dedicado a la comprobación de la subvención en el capítulo relativo al procedimiento de gestión y justificación de la subvención pública, en tanto que el procedimiento de reintegro se regula en Título II de la Ley.

Y tampoco deben confundirse las actuaciones de comprobación, que son propias de la Administración concedente de la subvención, con el denominado "control financiero de subvenciones", cuyo ejercicio no corresponde a la Administración gestora sino a la Intervención General, que en esta labor está dotada de plena autonomía no sólo frente al beneficiario sino también frente a la propia Administración concedente.

El artículo 42 de la Ley General de Subvenciones se refiere al plazo máximo para resolver el procedimiento de reintegro; y el artículo 49.7 al plazo máximo de duración de las actuaciones de control financiero una vez notificada a los beneficiarios su iniciación. Pero ni uno ni otro plazo resultan de aplicación a las actuaciones de comprobación y liquidación de la subvención. Estas actividades tendentes a verificar la justificación presentada por el beneficiario de la subvención no constituyen un procedimiento diferenciado sino que son trámites que forman parte del procedimiento general de otorgamiento, gestión y liquidación de la subvención.

Al igual que sucedía en el caso examinado por la Sección 4ª de esta Sala en la sentencia nº 5/2020, de 14 de enero (casación 4926/2017) -a la que volveremos a referirnos-, en el caso que ahora nos ocupa el control llevado a cabo por la Administración en esa fase de comprobación tuvo por objeto, sencillamente, la verificación de la rendición de la cuenta justificativa que como acto obligatorio del beneficiario le impone el artículo 30.2 de la Ley General de Subvenciones. Esto es, la Administración se mantuvo dentro de la actividad a la que se refiere el artículo 32.1 de la misma Ley (" *el órgano concedente comprobará la adecuada justificación de la subvención, así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión o disfrute de la subvención*"). Y en relación con ese precepto el artículo 33.2 establece que " *el valor comprobado por la Administración servirá de base para el cálculo de la subvención y se notificará, debidamente motivado y con expresión de los medios y criterios empleados, junto con la resolución del acto que contiene la liquidación de la subvención*".

Por ello, la citada sentencia de la Sección 4ª de esta Sala nº 5/2020, de 14 de enero (casación 4926/2017, F.J. 10º) declara:

*<< (...) 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, no enerva, anula o elimina la posibilidad de incoar un procedimiento de reintegro, ni aboca al procedimiento de revisión de oficio, pues la naturaleza jurídica de tal liquidación y abono no es la de una resolución que, de manera definitiva y firme, reconozca al beneficiario el derecho a percibir la subvención en la cuantía que se liquida y abona, sino la de una liquidación y pago provisionales sujetos, en su caso, a lo que resulte de comprobaciones ulteriores culminadas dentro del plazo de prescripción de cuatro años que establece el artículo 39.1 de la Ley General de Subvenciones >>.*

En fin, la sentencia de esta Sala, Sección 4ª, nº 350/2018, de 6 de marzo (casación 557/2017, F.J. 10º) señala con toda claridad que *<< (...) 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 constituye una actuación a la que aquél viene obligado, que no inicia un procedimiento administrativo sujeto a un plazo máximo de resolución conforme al artículo 43.2 de la LPAC (actual artículo 21.3 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común ) [...]»>.*

#### **CUARTO.- Respuesta a la cuestión que reviste interés casacional.**

Atendiendo a las consideraciones que llevamos expuestas, debemos dar a la cuestión que se plantea en el auto de admisión del recurso de casación la misma respuesta que le dimos en nuestra ya citada sentencia nº 286/2021, de 1 de marzo (casación 3057/2019), en la que se suscitaba idéntica cuestión. Dijimos entonces, y reiteramos ahora, lo siguiente:

Una vez que el beneficiario de la subvención presenta la justificación a la que viene obligado ( artículos 2.1.b/, 14.1.b/ y 30, apartados 1 y 2, de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones), la subsiguiente labor de comprobación o verificación que lleva a cabo la Administración ( artículo 32.1 de la misma Ley) no constituye un procedimiento autónomo en el que puedan identificarse fases diferenciadas -acuerdo de inicio, trámite de alegaciones, prueba, propuesta de resolución y resolución final- y que como tal procedimiento autónomo habría que considerar sujeto a plazo de caducidad, pues tales actividades de comprobación y verificación no son sino trámites que forman parte del procedimiento general de otorgamiento, gestión y liquidación de la subvención.

#### **QUINTO.-Resolución del recurso. Retroacción de actuaciones.**

La doctrina expuesta en el apartado anterior nos lleva a concluir que la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, sede de Albacete, debe ser casada, en tanto que dicha sentencia declara la caducidad con relación a las actuaciones de comprobación.

Procedería entonces, una vez casada la sentencia recurrida, que entrásemos a resolver las cuestiones y pretensiones deducidas en el proceso ( artículo 93.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). Sin embargo, las circunstancias concurrentes impiden que abordemos esa tarea en plenitud. Veamos.

No vamos a reiterar ahora las razones que conduce a rechazar que se haya producido la caducidad en la fase de comprobación de la cuenta justificativa, única cuestión debatida en casación y sobre la que ya nos hemos pronunciado. Ahora bien, precisamente porque la sentencia recurrida en casación apreció la caducidad que ahora nosotros hemos rechazado, lo cierto es que la Sala del Tribunal Superior de Justicia dejó sin examinar las demás cuestiones y motivos de impugnación que la Unión General de Trabajadores de Castilla-La Mancha formulaba en la demanda, en particular la relativa a la prescripción del derecho de la Administración a iniciar acciones de reintegro (anualidad 2010). Y tampoco en casación se ha entablado debate en torno a esta cuestión, pues, como hemos visto, el auto de admisión del presente recurso y el escrito de interposición del recurso de casación de la Comunidad Autónoma se centran en la cuestión de la posible caducidad en la fase de comprobación de la cuenta justificativa.

Así las cosas, consideramos procedente aplicar aquí la previsión contenida en el artículo 93.1, último inciso, de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (redacción dada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio), que permite, cuando se justifique su necesidad, que la sentencia que resuelve el recurso de casación ordene la retroacción de las actuaciones y su devolución al órgano judicial de procedencia. Y en este caso consideramos justificada tal devolución, al no haber examinado la Sala del Tribunal Superior de Justicia aquel motivo de impugnación al que antes nos hemos referido, ni contener su sentencia valoración alguna sobre el material probatorio disponible, cuestión sobre la que tampoco se ha entablado debate en casación.

De lo que acabamos de exponer se derivan las siguientes conclusiones, que encontrarán reflejo en la parte dispositiva de esta sentencia:

1/ La sentencia recurrida debe ser casada y anulada.

2/ Procede que ordenemos retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al dictado de la sentencia para que por la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha se resuelva lo que proceda sobre las cuestiones y pretensiones planteadas, en el bien entendido de que la nueva sentencia que dicte no podrá considerar que se ha producido la caducidad en la fase de comprobación de la cuenta justificativa, al haber quedado ya resuelta esta cuestión en el presente recurso de casación.

#### **SEXTO.- Costas procesales.**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 93.4, 139.1 y 139.4 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, entendemos que no procede la imposición de las costas derivadas del recurso de casación a ninguna de las partes, abonando cada una las causadas a su instancia y las comunes por mitad. Y tampoco la imposición de





las costas del proceso de instancia, pues la controversia planteada suscitaba dudas de derecho suficientes como para considerar improcedente la condena en costas, en particular cuando, como aquí sucede, lo que vamos a acordar en la parte dispositiva es la devolución de las actuaciones a la Sala de la que proceden para que dicte nueva sentencia.

Vistos los preceptos citados, así como los artículos 86 a 95 de la Ley de esta Jurisdicción,

## **FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

**1.-** Ha lugar al recurso de casación nº 289/2020 interpuesto en representación de la JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA contra la sentencia de Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, sede de Albacete, de 30 de septiembre de 2019 (recurso contencioso-administrativo 347/2019), que ahora queda anulada y sin efecto.

**2.-** Se ordena devolver las actuaciones a la Sala de la que proceden para que, con retroacción de las mismas al momento inmediatamente anterior al dictado de la sentencia, dicte nueva sentencia resolviendo lo que proceda sobre las cuestiones y pretensiones planteadas, sin que la sentencia que dicte pueda apreciar que se ha producido la caducidad en la fase de comprobación de la cuenta justificativa, al haber quedado ya resuelta esta cuestión en el presente recurso de casación.

**3.-** No hacemos imposición de costas en el proceso de instancia, debiendo correr cada parte con las suyas en el recurso de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.