

En Logroño, a 15 de julio de 2003, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN
62/03

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, en el procedimiento administrativo de revisión de oficio de la Resolución de 8 de marzo de 1999, dictada por dicho órgano, por la que se otorgó una subvención de 5.000.000 de pesetas (30.050,60 Euros) al Ayuntamiento de Lagunilla de Jubera, con destino al arreglo de caminos.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Mediante Resolución de 7 de abril de 2003, el Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural acordó iniciar la tramitación del procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de 8 de marzo de 1999, por la que se otorgó una subvención al Ayuntamiento de Lagunilla de Jubera para arreglo de caminos por importe de 5.000.000 de pesetas (30.050,60 euros).

Segundo

Los hechos y circunstancias que justifican la iniciación de oficio de este procedimiento revisor son, a juicio del órgano actuante, los siguientes:

1. Mediante escrito, registrado el 4 de junio de 1998, el Alcalde de Lagunilla de Jubera solicitó una subvención para arreglo de caminos con cargo al Plan de Ayudas para mejora de infraestructuras agrarias. Acompaña el escrito certificación de la Secretario del Ayuntamiento relativa al acuerdo del Pleno corporativo y el proyecto técnico de reparación y mejora de caminos rurales redactado por técnico competente. El importe de ejecución ascendía a 16.103.750 pesetas.

2. Mediante escrito de 24 de junio de 1998, presentado en el modelo oficial establecido, el Alcalde vuelve a solicitar ayuda para reparación y mejora de caminos rurales, si bien ahora por importe de 10.493.805 pesetas.

3. El 29 de junio de 1998, un Técnico funcionario de la Consejería de Agricultura, junto con el solicitante suscriben el “Acta de inspección previa” en el que se constata que la inversión proyectada no se ha iniciado aún en dicha fecha.

4. Mediante escrito de 14 de julio de 1998, el Alcalde comunica a la Consejería de Agricultura las actuaciones que han acordado eliminar del proyecto técnico originario con el fin de adecuarse a la subvención que puede otorgarse, acompañado del Proyecto modificado correspondiente, cuya ejecución importa 10.894.380 pesetas.

5. El mismo Técnico de la Consejería, una vez realizada el Acta previa, remite, el 20 de julio de 1998, la documentación de la solicitud para su tramitación al Jefe de Sección de Ayudas Estructurales.

6. El 12 de enero de 1999, el Técnico de la Consejería de Agricultura, junto con el Alcalde de Lagunilla suscribe el “Acta de comprobación de inversión”. En dicho documento, cumplimentado en el modelo oficial, constan los datos de la “inversión **prevista**” coincidente con la descripción que aparece en el “Acta de inspección previa”. En el modelo referido consta en letra impresa el contenido del Acta referida a la “comprobación de la inversión **realizada**”. Impreso, igualmente, consta “reconocida la inversión, se constata (4)...(espacio punteado para cumplimentar con ‘Conforme/No conforme’, que está vacío) a la documentación que obra en el expediente, quedando a reserva la comprobación de los documentos que la justifican en valor real...” Y, más adelante, en lo que interesa, también en letra impresa, consta “se da por comprobada la inversión **prevista**...”.

7. El 19 de enero de 1999, la Técnico de la Sección de Ayudas Estructurales de la Dirección General de Investigación y Desarrollo Rural propone se conceda al Ayuntamiento de Lagunilla una subvención del 50,00 por ciento sobre la inversión aprobada, ascendiendo a 5.000.000 pesetas, máxima cantidad de la subvención. Esta propuesta lleva el VºBº del citado Director General.

8. Un Técnico de Apoyo de la Consejería, el 12 de febrero de 1999, mediante un breve escrito referido al expediente relativo al Ayuntamiento de Lagunilla señala que “una vez comprobadas las obras”, remite el Acta de comprobación de las mismas.

9. El Consejero de Agricultura, mediante Resolución, de 8 de marzo de 1999, acuerda “**iniciar el expediente y conceder una subvención del 50% (40% + 10% de incremento por Z.A.M)**”

sobre la inversión aprobada, ascendiendo a cinco millones de pesetas (5.000.000,- pts), al ayuntamiento de Lagunilla con cargo a la aplicación presupuestaria..”. Se indica que el plazo máximo de **ejecución** de la inversión proyectada no superará los 6 meses desde la resolución de concesión de la ayuda y que los **justificantes** de los gastos se presentarán en el plazo de 30 días después de su ejecución. Dicha resolución, registrada de salida el 22 de marzo de 1999, es notificada el 25 de marzo. Figura en el expediente el documento “AD-Ejercicio 1999”, relativo a “**Autorización y Disposición D-Sobre Crédito disponible**”, por importe de 5.000.000 pesetas, debidamente rubricado por el Consejero y por Intervención, contabilizado el 29 de marzo de 1999.

10. El 23 de abril de 1999, la Técnico de la Sección de Ayudas Estructurales comunica al Ayuntamiento de Lagunilla que, para tramitar el **pago** de la subvención, deberán presentar “**todas las facturas justificativas de la obra realizada**”. Se añade al final: “**El Acta de Comprobación que acredita la finalización de las obras, ya ha sido realizada por los servicios técnicos de esta Consejería y consta en su expediente**”.

11. El Alcalde de Lagunilla remite el 3 de mayo de 1999 fotocopia de una factura, la número 19/98, de 30 de septiembre de 1998, emitida por T. (J.T.T.R), correspondiente a la 1ª certificación-liquidación de las obras de acondicionamiento de varios caminos en el término de Lagunilla de Jubera (6.510 ml; en éstos incluidos, 500 ml de Ventas Blancas al Cementerio, con doble tratamiento de riego asfáltico, por importe de 10.493.805 pesetas, IVA incluido.

12. La Técnico de la Sección de Ayudas Estructurales, con el VºBº del Director General, propone, el 10 de mayo de 1999, “**el abono de una subvención...de 5.000.000 pesetas, cantidad máxima admisible, al Ayuntamiento de Lagunilla**”, cuyo **pago** se imputará a una determinada partida presupuestaria. En la relación de hechos de la propuesta consta, entre otros extremos, que, con fecha 12 de enero de 1999, se ha emitido acta de comprobación de la inversión en la que constata que la misma se ha realizado “**de conformidad a la documentación que obra en el expediente**”.

13. El Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, mediante Resolución de 17 de mayo de 1999, resuelve “**proponer el abono de una subvención del 50%...de la inversión justificada que asciende a 5.000.000 pts**”. Esta Resolución es notificada el 25 de mayo de 1999 por la Secretaría General Técnica. Asimismo, está incluido en el expediente el documento contable de Hacienda y Promoción Económica O-Ejercicio 1999, “**Gastos Corriente Ope.Gestión**” “**Obligación**”, tipo expediente “**10-Subvenciones**”, por importe de 5.000.000 pts., y sello “**informatizado**”.

14. D. J.T.T.R, mediante escrito de 21 de octubre de 1999, registrado en la Delegación del Gobierno de La Rioja, dirigido al Ayuntamiento de Lagunilla, le “**intima de pago de la**

cantidad de 9.995.768 pesetas más intereses”, en concepto de las obras de reparación y mejora de caminos rurales. Merece que destaquemos los siguientes extremos de este escrito:

- a) Que las obras le fueron adjudicadas en el mes de junio de 1998, por importe de 16.103.750 pesetas.
- b) Que ese proyecto inicial se redujo a otro de 10.493.805 pesetas.
- c) Que el 30 de septiembre de 1999 (¡sic!, cuando es de 1998, como consta en el Antecedente 11) emitió factura por dicho importe.
- d) Que de dicho importe han de deducirse 498.037 pesetas entregadas a cuenta mediante factura de fecha 31 de octubre de 1998, restando de pagar las referidas 9.995.768 pesetas.

15. El mismo D. José Terroba, mediante escrito de 11 de enero de 2000, dirigido a la Consejería de Agricultura, realiza parecida descripción de hechos (con abundantes imprecisiones en las fechas que aparecen corregidas a mano). Señala, además, que ha tenido conocimiento de que, con fecha 15 de julio de 1999, se ha hecho efectivo al Ayuntamiento el importe de la subvención de 5.000.000 pesetas con el que estaba dotada la obra realizada por esa empresa, cuyo pago ha reclamado sin resultado alguno. Considera que la subvención otorgada se ha destinado a otras finalidades, por lo pide a la Consejería se solicite al Ayuntamiento de Lagunilla el reintegro de la subvención concedida en su día y que ésta se entregue a la empresa a fin de satisfacer parte del importe total de la obra.

16. A resultas del referido escrito, el Jefe de la Sección de Ayudas Estructurales emite informe en el que relata escuetamente las fases esenciales del expediente de subvención tramitado. Entre otros extremos, señala que el Ayuntamiento de Lagunilla remitió a dicha Sección una factura por importe de 10.493.805 pesetas; que se dictó la correspondiente resolución de abono de la subvención “**una vez comprobado que las inversiones habían sido realizadas conforme a lo previsto**”, razón por la que concluye que “**el expediente de referencia, es técnicamente correcto y el procedimiento seguido en su tramitación se ajusta a lo establecido en la normativa aplicable**”.

17. El Director General de Desarrollo Rural, mediante escrito de 17 de enero de 2000, dirigido a D. J.T.T.R, le comunica que la subvención concedida al Ayuntamiento se ajusta a Derecho, dado que el Ayuntamiento ha aportado la documentación requerida, razón por la que no procede acceder a lo que solicita, “**sin menoscabo de que pueda ejercer las acciones legales que le correspondan frente al citado Ayuntamiento**”.

18. El 20 de marzo de 2002, el Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de La Rioja, remite al Consejero de Agricultura, copia de la sentencia de 11 de marzo de

2002, dictada en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. J.T.T.R contra el Ayuntamiento de Lagunilla, por reclamación de 60.075,78 euros (9.995.769 pesetas). En dicha sentencia se estima en parte el recurso, declarando el derecho del actor a percibir del Ayuntamiento la cantidad de 27.056,46 euros (4.501.816 pesetas).

Dicha sentencia, tras “**calificar todas las circunstancias que rodean la reclamación efectuada como de un cúmulo de despropósitos**” (el Ayuntamiento actual niega ahora la ejecución de cualquier trabajo de reparación y mejora de caminos; la forma utilizada para contratar al actor, “**omitiendo total y absolutamente las prescripciones legales establecidas al efecto**”, considera, a la vista de la prueba pericial practicada en el proceso, que “**no fue ejecutado dicho proyecto reducido en su totalidad, sino tan sólo se han acreditado la real y efectiva ejecución de obras por un importe total de 30.050,6 euros; de este importe fue abonada en su momento la suma de 2.993,26 euros**”, razón por lo que estima parcialmente el recurso, reconociéndole el derecho a percibir los citados 27.056,46 euros.

19. El Director General de los Servicios Jurídicos, comunica a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura el contenido de la citada sentencia “**por si pudiera afectar a la subvención en su día concedida al Ayuntamiento de Lagunilla de Jubera**”.

20. Mediante escrito de 17 de mayo de 2002, el Director General de Desarrollo Rural solicita informe al Jefe de Sección de Ayudas a Infraestructuras sobre las implicaciones de la sentencia respecto a la subvención concedida.

21. Con fecha 3 de junio de 2002, dicho Jefe emite el informe solicitado, en el que, tras examinar las bases reguladoras y la normativa de aplicación supletoria, propone el reintegro de la totalidad de la subvención percibida, incrementada en los intereses de demora correspondientes y la imposición de las sanciones que procedan.

22. El Jefe de Sección de Ayudas a Infraestructuras, mediante escrito de 4 de febrero de 2003, emite informe en relación con la justificación del gasto realizado en el expediente 98/37 tramitado a solicitud del Ayuntamiento de Lagunilla, en el que, tras diversas consideraciones sobre la forma de justificar las subvenciones de acuerdo con la normativa aplicable, establece las siguientes conclusiones:

“PRIMERA: El procedimiento seguido es técnicamente correcto, por haberse ajustado estrictamente a lo establecido por la normativa aplicable.

SEGUNDA: Las inversiones se realizaron conforme a lo previsto como queda constatado en el acta de comprobación de inversiones emitida en su día, y con independencia de las apreciaciones o tasaciones efectuadas varios años después sobre una mejora sujeta a una permanente y continuada degradación por efecto del uso y de los agentes atmosféricos.

TERCERA: La justificación de la inversión queda cumplida con la presentación de las facturas emitidas por la empresa adjudicataria de los trabajos, sin tener constancia, ni en éste ni en el resto de los expedientes, si realmente se hace efectivo el pago de las cuantías consignadas en las facturas aportadas.”

23. La Secretaria General Técnica, en informe de 17 de febrero de 2003, tras relatar los antecedentes del caso, somete a consulta de la Dirección General de los Servicios Jurídicos la posibilidad de iniciar una revisión de oficio de acuerdo con los artículos 102 y 62.1.f) de la Ley 30/92, modificada por la Ley 4/99.

24. El Director General de los Servicios Jurídicos, mediante escrito de 11 de marzo de 2003, informa que, para proceder al reintegro parcial de la subvención concedida al Ayuntamiento de Lagunilla, al no haberse ejecutado real y efectivamente la totalidad del proyecto en su día presentado, debe tramitarse un procedimiento de revisión de oficio y no –aunque la cuestión es dudosa- el más simple de reintegro regulado en el Decreto 12/1992, de 2 de abril, con imposición de las sanciones procedentes.

Fundamenta su conclusión en la Sentencia del TSJ de La Rioja, de 23 de mayo de 2000 (R.1166), al entender dicho centro directivo –de acuerdo con jurisprudencia del Tribunal Supremo, citada en aquella sentencia- que, en el presente supuesto “***estamos ante un derecho subjetivo establecido con carácter definitivo cuya revocación no obedece al incumplimiento de una condición resolutoria por parte del preceptor, sino a la determinación errónea por la Administración, y ‘ab initio’ del importe de la inversión efectuada por el Ayuntamiento sobre cuya base se otorgó la subvención. Además, como se deduce de la sentencia transcrita, el procedimiento del artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, contiene mayores garantías para el preceptor de la subvención que las que pueda establecer el Decreto 12/1992, de 2 de abril***”.

Tercero

La resolución de inicio del procedimiento de revisión de oficio fue notificada al Ayuntamiento de Lagunilla el día 14 de abril de 2003.

Cuarto

Mediante escrito, con entrada en el Registro General del Gobierno de La Rioja el 2 de mayo de 2003, D. J.T.S., Procurador de los Tribunales y del Ayuntamiento de Lagunilla, presenta alegaciones oponiéndose a la tramitación del citado expediente por las siguientes razones:

a) Por haber transcurrido más de cuatro años desde la Resolución de 8 de marzo de 1999 y no tratarse de un supuesto de nulidad de pleno derecho

b) Diversos documentos que obran en el propio expediente consideran ajustada a la legalidad la tramitación del procedimiento de otorgamiento de la subvención.

Quinto

La Técnica de Administración General de la Sección de Normativa y Asistencia emite propuesta de Resolución, el 2 de junio de 2003, en la que propone “***anular parcialmente la resolución de fecha 8 de marzo de 1999, emitida por el Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, por la que se concedía al Ayuntamiento de Lagunilla de Jubera una subvención de treinta mil cincuenta euros con seis céntimos procediendo el reintegro de quince mil veinticinco euros con tres céntimos***”, por considerar que el acto de concesión incurre, de forma parcial, en los términos descritos en motivo de nulidad de pleno derecho previsto en el apartado f) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992.

Sexto

La Dirección General de los Servicios Jurídicos, con fecha de 19 de junio de 2003, emite nuevo informe en el que, respecto a la procedencia de la revisión de oficio se ratifica en el emitido con fecha de 11 de marzo de 2003 y hace diversas consideraciones sobre el procedimiento y las alegaciones presentadas por el Ayuntamiento de Lagunilla.

Antecedentes de la Consulta

Primero

Por escrito de 30 de junio de 2003, registrado de entrada en este Consejo el día 2 de julio del mismo año, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 3 de julio de 2003, registrado de salida el día 8, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo, procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a

declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo para la revisión de actos nulos de pleno derecho.

De acuerdo con el art. 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LPC), modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, la revisión de oficio de actos administrativos por la propia Administración ha quedado limitada a aquellos que incurran en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho recogidas en el art. 62.1 de la referida Ley.

Constituye un requisito procedimental habilitante –y obstativo, en su caso– de la revisión, la existencia de un «***previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma***», de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1 de dicho art. 102 LPC.

El carácter preceptivo y habilitante de nuestro dictamen está igualmente establecido en el art. 12.2 F) de nuestro Reglamento, aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Segundo

La recuperación parcial de la subvención indebidamente percibida por el Ayuntamiento de Lagunilla al no haber realizado la totalidad de la inversión proyectada, debe tramitarse mediante un procedimiento de reintegro de ingresos y no por el procedimiento de revisión de oficio del acto de reconocimiento de la subvención.

La primera cuestión que hemos de examinar es este expediente es si la recuperación de parte de la subvención percibida por el Ayuntamiento de Lagunilla debe tramitarse mediante un procedimiento de revisión de oficio o mediante uno de reintegro de ingresos. El expediente que se nos ha remitido para consulta lo es de revisión de la Resolución del Consejero de Agricultura, de 8 de marzo de 1999, por la que se reconoció el derecho a una subvención de 5.000.000 pesetas. Este Consejo Consultivo entiende, por el contrario, que lo que procede es recuperar dicha cantidad mediante el reintegro del ingreso, como seguidamente justificaremos.

Según el expediente tramitado, lo que se revisa, en sustancia, es parte de la subvención otorgada en su día al Ayuntamiento de Lagunilla de Jubera para arreglo de caminos. Ahora bien, la subvención, en cuanto atribución patrimonial a fondo perdido afectada al cumplimiento de la finalidad para la que ha sido otorgada, constituye un acto administrativo unilateral necesitado de aceptación. Es renunciable, quedando, en ese caso, liberado el beneficiario de la carga jurídica que asume al solicitarla y aceptarla. Del cumplimiento de dicha carga depende la plena eficacia de los derechos inherentes al acto de reconocimiento de la subvención. En efecto, el incumplimiento por el beneficiario de la carga jurídica determina la no exigibilidad de la obligación de pago de la subvención o, en su caso, la devolución o reintegro de las cantidades percibidas.

La dinámica del acto subvencional es, por naturaleza, compleja. El otorgamiento de la subvención, su reconocimiento no suele se limita a un acto o momento único. A results de la finalidad específica que persigue toda subvención, el control jurídico administrativo sobre la actividad beneficiaria es consecuencia intrínseca del propio concepto y naturaleza jurídica de la subvención. Así, el control debe darse (en la modalidad y con la intensidad que corresponda) como exigencia institucional del concepto de subvención.

Por esa razón, no siempre la obligación de pago surge del acto administrativo que otorgue o reconoce la subvención, del que sí nace, no obstante, la obligación económica para la Hacienda Pública (art. 42 en relación con el 60 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria). En ciertos supuestos, solo será exigible la obligación de pago cuando quede debidamente justificado por el beneficiario el cumplimiento de la carga que ha asumido al aceptar la subvención.

Esa estructura compleja del acto subvencional tiene su correspondiente plasmación presupuestaria-contable, ámbito en el que se diferencian los conceptos de autorización y disposición del gasto, reconocimiento de obligaciones, ordenación del pago, pago o abono efectivo.

Pues bien, aplicando estas categorías al expediente concreto sometido a nuestra consideración, se han de distinguir los siguientes actuaciones con relevancia jurídica:

1. La Orden de 15 de marzo de 1994, de la entonces Consejería de Agricultura y Alimentación, por la que se regulan subvenciones para mejora de las infraestructuras agrarias. Su artículo 2 contempla las destinadas a mejora y creación de caminos rurales, que pueden subvencionarse hasta un 40 por ciento de la inversión, con un máximo de 5.000.000 de pesetas por entidad y año. Ese porcentaje puede incrementarse en un 10 por ciento cuando se trate de municipios incluidos en zonas desfavorecidas (art. 5). Para lo no regulado en dicha Orden, se aplicará el Decreto 12/1992, de 2 de abril, de normas reguladoras del procedimiento de concesión y gestión de subvenciones y ayudas de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

2. La solicitud del Alcalde de Lagunilla, modificada y limitada a una inversión de 10.493.805 pesetas, de acuerdo con el proyecto técnico correspondiente.

3. Acta de inspección previa, de 29 de junio de 1998, en la que se acredita que la inversión proyectada no se ha iniciado todavía y la remisión de la documentación presentada al servicio responsable de la tramitación de las ayudas.

4. Acta de comprobación de inversión, de 12 de enero de 1999, documento cumplimentado en modelo impreso cuyo contenido resulta equívoco por demás. Se habla así, de “**comprobación de inversión**”, de “**inversión prevista**”, de “**comprobación de la inversión realizada**”. Sin embargo, no se cumplimentó el espacio punteado vacío indicando –aspecto que resulta clave, visto *a posteriori*– si es “**conforme/no conforme**” con la documentación presentada (proyecto modificado). No obstante, se añade “**quedando a reserva la comprobación de los documentos que la justifiquen en valor real**”, y concluye con “**el representante de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural da por comprobada la inversión prevista**”.

5. La Sección de Ayudas Estructurales propone el otorgamiento de la subvención de 5.000.000 pesetas para la “**ejecución de la inversión proyectada**” que debe realizarse en un plazo máximo de seis meses.

6. Resolución del Consejero de Agricultura por la que se resuelve “**iniciar el expediente y conceder una subvención**” en los términos de la propuesta.

7. La Sección de Ayudas Estructurales requiere al Ayuntamiento las facturas justificativas, una vez que se acredita la finalización de las obras mediante el “**Acta de comprobación**”.

8. El Ayuntamiento de Lagunilla, el 27 de abril de 1999, remite factura con fecha 30 de septiembre de 1998, por importe de 10.493.805 pesetas.
9. La sección de Ayudas Estructurales, el 10 de mayo de 1999, propone el “abono” de la subvención.
10. El Consejero de Agricultura, resuelve el 17 de mayo de 1999, “proponer el abono” (debiera haber señalado, “abonar”, sin más) de la subvención.
11. Pago efectivo, que parece se realiza en julio de 1999.

En esta secuencia de actuaciones, tienen relevancia especial los siguientes actos:

- La solicitud de subvención del Ayuntamiento de 24 de junio.
- La Resolución de 8 de marzo de 1999, por la que se reconoce el derecho a una subvención por importe de 5.000.000 pesetas, a ejecutar en seis meses.
- La comprobación de la inversión realizada y la justificación documental del gasto mediante una factura por importe de 10.493.805 pesetas.
- La Resolución de 17 de mayo de 1999, por la que se ordena el abono de 5.000.000 pesetas, importe máximo de la subvención a conceder.
- El pago efectivo que, parece, se produce en julio de 1999.

Pues bien, este Consejo Consultivo entiende, examinada la normativa aplicable, que la Resolución de 8 de marzo de 1999, de reconocimiento de la subvención es absolutamente ajustada a la legalidad, dado que existe una solicitud y el compromiso del Ayuntamiento de Lagunilla de realizar una inversión para una finalidad susceptible de ser subvencionada. Y, como tal, no puede ser objeto de revisión. Con dicho acto, la Administración regional reconoce la subvención y se obliga a efectuar el pago correspondiente, previa justificación de la inversión realizada. El Ayuntamiento tendrá derecho al cobro efectivo si realiza y justifica la inversión (verdadera carga jurídica).

No deja de sorprender que el Acta de comprobación de la inversión se haya cumplimentado (enero del 1999), con anterioridad al reconocimiento de la subvención (marzo 1999), momento a partir del cual debiera haberse iniciado la ejecución. Este equívoco documento

(donde no se cumplimenta el espacio dejado para constatar si la inversión efectivamente hecha se ha ajustado al proyecto presentado), ha sido considerado por los servicios administrativos acreditación suficiente de la inversión realizada y, unida a la factura presentada, ha servido de fundamento para ordenar el abono (mayo de 1999) y el pago efectivo de la subvención (julio de 1999).

El procedimiento de pago seguido (con la salvedad equívoca referida a la adecuación al proyecto, que puede entenderse subsanada por la presentación de una factura por importe igual a la inversión proyectada), se ajustó a la exigencias formales requeridas, como, a la vista de los datos obrantes en el expediente, sostiene el Técnico de Apoyo de la Consejería de Agricultura en contestación al escrito presentado por D. J.T.T.R. No había, en ese momento, datos o evidencias en el expediente que permitieran concluir de otra manera.

Sin embargo, dos años más tarde de la presentación de los escritos del contratista perjudicado por la falta de pago del Ayuntamiento de Lagunilla, se produce un hecho relevante que afecta, en principio, a la relación jurídica existente entre ambos. La Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de La Rioja, de 11 de marzo de 2002 reconoce el derecho de D. J.T.T.R a percibir del Ayuntamiento la suma 27.056,46 euros.

La Sala considera hechos probados, de acuerdo con la prueba pericial practicada en el proceso que “***no fue ejecutado dicho proyecto reducido (de mejora de caminos) en su totalidad, sino tan sólo se han acreditado la real y efectiva ejecución de obras por un importe total de 30.050,6 euros, de este importe fue abonada en su momento la suma de 2.993,26 euros, razón por lo que estima parcialmente el recurso reconociéndole el derecho a percibir los citados 27.056,46 euros***”.

Sin pronunciamiento expreso alguno de la Sentencia sobre la falsedad de la factura presentada por el empresario adjudicatario y el Ayuntamiento para justificar la inversión realizada, la Sala admite como hecho probado, sin embargo, que el valor de la inversión realizada es justo la mitad de la inicialmente prevista. Este hecho probado en el curso de un proceso contencioso-administrativo desplaza el supuesto valor justificativo que pudiera haberse atribuido en el procedimiento administrativo subvencional al “***Acta de comprobación de inversiones***” y a la factura de 30 de septiembre de 1998 para ordenar el abono de la subvención mediante Resolución del Consejero de Agricultura, de 17 mayo de 1999. En consecuencia, a los efectos de la justificación de la inversión realizada, el valor a tener en cuenta en el momento presente es el de 30.050,6 euros y no los 63.069,04 euros tomados en consideración en 1999. Por ello, en aplicación de la Orden de 15 de marzo de 1994, reguladora de la convocatoria de las ayudas, la subvención a otorgar, debió ser 15.025,3 euros, habiéndose producido, por consiguiente, un exceso que debe recuperarse.

Estos hechos, declarados probados en virtud de sentencia judicial cuatro años más tarde, afectan, por tanto, a la causa que sirvió de fundamento a la referida Resolución de 17 de mayo de 1999 para ordenar el pago a favor del Ayuntamiento de Lagunilla. No realizada la totalidad de la inversión prevista, no puede alegar el Ayuntamiento derecho adquirido alguno, pues el abono de la subvención quedaba condicionado a la efectiva realización de la inversión proyectada, inversión que ha resultado –según la Sentencia de 11 de marzo de 2002- la mitad de la inicialmente prevista.

Así pues, en aplicación del artículo 12.1.b) del Decreto 12/1992, de 2 de abril, del Gobierno de La Rioja, por el que desarrollan los artículos 81 y 82 de la Ley de 23 de septiembre de 1988, sobre procedimiento de concesión y gestión de subvenciones, procede el reintegro de las cantidades percibidas (se entiende que indebidamente) y la exigencia del interés de demora desde el momento del pago de la subvención, en la cuantía prevista en el art. 36 de la Ley General Presupuestaria, al haber obtenido (parte de) la subvención sin reunir las condiciones requeridas para ello.

La recuperación de la mitad de la subvención indebidamente percibida por el Ayuntamiento se recuperará mediante el procedimiento de reintegro regulado en el citado art. 12 del Decreto 12/1992, de 2 de abril, idéntico al establecido en el artículo 81.9 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria de 1988. Al no haber transcurrido más de cinco años desde la orden de abono de la cantidad percibida indebidamente (aunque este plazo de prescripción establecido en el art. 46 del TRLGP, debiera contarse desde la publicación de la sentencia de 11 de marzo de 2002), no existe impedimento jurídico para tramitar ese procedimiento.

Este es el único procedimiento para recuperar la mitad de la subvención indebidamente abonada al Ayuntamiento de Lagunilla, más los intereses de demora referidos, pues no procede revisar de oficio la Resolución de 8 de marzo de 1999, ajustada absolutamente a la legalidad.

CONCLUSIONES

Primera

No procede la revisión de oficio de la Resolución del Consejero de Agricultura de 8 de marzo de 1999, por ser ajustada a la legalidad.

Segunda

La recuperación de la mitad de la subvención abonada indebidamente al Ayuntamiento de Lagunilla de Jubera, al no haberse realizado la totalidad de la inversión prevista, tal como ha

resultado probado en la Sentencia de 11 de marzo de 2000 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, debe tramitarse mediante un procedimiento de reintegro. Ha de recuperarse la mitad de la subvención más los intereses de demora, de acuerdo con el art. 12.1 del Decreto 12/1992, de 2 de abril.

Este es el dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.