En Logroño, a 14 de noviembre de 2017, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro María Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

71/17

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Formación y Empleo, del Gobierno de La Rioja sobre: *i) la Revisión de oficio de la Resolución de 14 de diciembre de 2012, del Presidente del Servicio Riojano de Empleo (SRE), por la que se abonó anticipadamente una subvención a la empresa C.A.P; y ii) la posible aplicación a la misma del art. 110 LPAC'15.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

1. La Consejería de Industria, Innovación y Empleo del Gobierno de La Rioja aprobó la **Orden 24/2009, de 11 de mayo**, *“por la que se regulan la formación de oferta, las acciones de formación en intercambio de investigación, desarrollo e innovación (I+D+I); y las de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación y estudios; y acciones de sensibilización y difusión y se establecen las bases reguladoras del procedimiento de concesión y justificación de subvenciones destinadas a tal fin, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja”*.

Sin perjuicio de lo que más adelante se expondrá, dentro de las modalidades formativas para las que la Orden 24/2009 previó la concesión de subvenciones, está la denominada *“Modalidad 1, Programa 6”*. A través de esas subvenciones, habrían de financiarse *“planes formativos dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados”* (Modalidad 1), y, en particular, encaminados a la *“actualización de competencias profesionales”* mediante *“acciones formativas específicas dirigidas a mejorar el nivel de cualificación profesional de los trabajadores de pequeñas y medianas empresas”* (art. 16.1 de la Orden 24/2009, que describe los propósitos del Programa 6).

Para financiar la realización de este tipo de actividades, “*podrán ser beneficiarios*” de las correspondientes subvenciones las “*empresas individuales o societarias de carácter privado, que tengan la condición de pequeña o mediana empresa y que deseen realizar proyectos y acciones para sus propios trabajadores con centro de trabajo en la Comunidad Autónoma de La Rioja*” (art. 16.2.b.1ª de la Orden 24/2009).

2. En aplicación de la Orden 24/2009, y por **Resolución de 1 de marzo de 2011** (BOR del 16), el Sr. Presidente del Servicio Riojano de Empleo (SER) aprobó la convocatoria de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, de la citada *Modalidad 1, Programa 6*.

El apartado Tercero.1º de la Resolución describe quiénes pueden ser beneficiarias de las subvenciones objeto de convocatoria, y lo hace en términos coincidentes con la Orden 24/2009. En lo que hace al caso, pueden ser beneficiarios:

“Las empresas individuales o societarias de carácter privado, que tengan la condición de pequeña o mediana empresa y que deseen realizar proyectos y acciones para sus propios trabajadores con centro de trabajo en la Comunidad Autónoma de La Rioja”.

La Resolución preveía que el plazo de ejecución de las acciones formativas sería “*de 11 meses, a contar desde la fecha de notificación de la Resolución de la concesión*” (apartado Décimo Segundo), en coherencia con el artículo 56 de la Orden 24/2009.

Por otra parte, en cuanto a las obligaciones de justificación, el apartado Décimo Tercero de la Resolución dispone que:

“Los beneficiarios están obligados a justificar ante el Servicio Riojano de Empleo la aplicación de los fondos percibidos para la finalidad que sirvió de fundamento a la concesión de la subvención, en el plazo de 3 meses, contados desde la finalización de la acción formativa que concluya en último lugar del plan de formación.

La obligación de justificación se instrumentará mediante cuenta justificativa acompañada de un informe de un auditor de cuentas (...), por cada una de las acciones subvencionadas y ajustada al modelo oficial de Declaración de gastos, disponible en la aplicación EVAFOR II. Dicha cuenta comprenderá la totalidad de los gastos en que haya incurrido el beneficiario como consecuencia de la completa realización de la actividad subvencionada”.

3. La mercantil C.A.P. presentó, el 29 de marzo de 2011, una solicitud de participación en el procedimiento abierto para la concesión de las subvenciones convocadas, presentando al efecto la documentación requerida en la Resolución de 1 de marzo de 2011, conforme a los modelos oficiales contenidos en los Anexos de dicha Resolución.

Al respecto, interesa destacar que, entre la documentación que integra esa solicitud, figura reiteradamente el sello de la empresa, en el que se incluye, además de su denominación social, un domicilio sito en “C/X, NN, Polígono Y, NNNNN, Oyón, Álava”.

No obstante, entre esa documentación integrante de la solicitud, también obra, repetidamente identificado como “domicilio social”, el ubicado en C/ E, NN, de Lardero. Y, del mismo modo, en esa documentación consta un “*acuerdo entre los trabajadores y la dirección de la empresa*”, por virtud del cual ambas partes (trabajadores y empresa) conciertan “*presentar la solicitud ante el servicio Riojano de Empleo dentro de la convocatoria 2011*” y “*realizar las actividades formativas que se relacionan*” a continuación. Este acuerdo entre la empresa y sus trabajadores se formalizó en el modelo tipo incluido en el Anexo III de la Resolución de 1 de marzo de 2011, por la que se aprobó la convocatoria de las subvenciones. Pues bien, en ese documento normalizado, los solicitantes señalan que la mercantil está “*situada en la C/E. NN de Lardero (La Rioja)*”.

Sea como fuere, en la solicitud no se incluyó ningún documento (al menos, ninguno figura entre la documentación remitida a este Consejo Consultivo) en el que la empresa identificase expresamente el lugar en el que estaba ubicado el centro de trabajo donde prestaban sus servicios los trabajadores a los que iban a destinarse las acciones formativas para las que la mercantil estaba solicitando la subvención.

4. Concluida la acción formativa, la empresa, en cumplimiento del Apartado 13 de la Resolución de 1 de marzo de 2011, presentó, en la Oficina Auxiliar de Registro de la propia Dirección General de Formación y Empleo, el 21 de diciembre de 2012, la documentación acreditativa de la realización de esa acción, así como una “*declaración de gastos y solicitud de liquidación*”.

5. El 8 de agosto de 2014, esa Dirección General requirió, a la beneficiaria de la subvención, para que subsanase las deficiencias observadas en la documentación justificativa presentada por la empresa. En particular, se le solicita que aporte el modelo 190 del IRPF así como las nóminas de los trabajadores, pues, conforme al art. 39.4.f) del Reglamento 800/2008, de 6 de agosto, de la Comisión Europea, “*los costes subvencionables de los proyectos de ayudas a la formación serán los siguientes: f) Costes de personal de los beneficiarios de la formación... hasta un importe equivalente al de los demás costes subvencionables indicados en las letras a) a e)*”.

Recibido el requerimiento el 4 de septiembre de 2014, la empresa aportó la documentación interesada, de la que se desprendía que su centro de trabajo no estaba en la Comunidad Autónoma de La Rioja sino en la Provincia de Álava. Extremo que ya podía inferirse de la documentación aportada al solicitar la subvención, según razona la Dirección General tramitadora en la Resolución de inicio del primer procedimiento de revisión, de 21 de octubre de 2016, a la que inmediatamente aludiremos.

Segundo

1. Advertida la circunstancia indicada con anterioridad, la Directora General de Empleo, por medio de la Resolución de 21 de octubre de 2016, acuerda iniciar un procedimiento de revisión de oficio con el fin de declarar la nulidad de pleno Derecho de la Resolución de 3 de mayo de 2012, del Consejero de Industria, Innovación y Empleo.

En el curso de ese procedimiento de revisión de oficio, se observaron los siguientes trámites:

A) El Servicio de Normativa y Asistencia Técnica de la Secretaría General Técnica, evacuó informe, de 21 de abril de 2017, que, en síntesis, viene a concluir que no procede declarar la nulidad de la Resolución de 3 de mayo de 2017, porque *“la admisión a trámite de la solicitud sin aclarar la concurrencia de un requisito esencial para otorgarla fue una actuación errónea de la Administración que impide la declaración de nulidad a efectos de reintegro de la cantidad percibida”*.

B) Solicitado informe a los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, éstos, en su informe de 9 de mayo de 2017, consideran que concurre una causa de nulidad, y que su existencia *“obliga a tramitar un expediente de revisión de oficio”*, sin perjuicio de que, en su seno, pueda decidirse aplicar *“el límite de la buena fe a la potestad de revisión”* al amparo del art. 110 LPAC'15.

C) Finalmente, por Resolución, de la Secretaría General Técnica, de 13 de junio de 2017, se dispone: i) *“convalidar, con efectos retroactivos a la fecha de su adopción, la resolución de la Directora General de Empleo”* de 21 de octubre de 2016; ii) *“declarar la caducidad del procedimiento iniciado”*; iii) *“iniciar un nuevo procedimiento de anulación, incorporando las actuaciones y trámites sustanciados y requiriendo la incorporación de la Resolución cuya anulación se pretende”*; y iv) *“ordenar la apertura del trámite de audiencia al interesado por plazo de quince días”*.

2. Esto supone, en definitiva, que el procedimiento revisor en cuyo seno se recaba el dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja –y sobre el que vamos a pronunciarnos- es el iniciado por el acto de 13 de junio de 2017 de la Secretaría General Técnica.

En los términos que han quedado expuestos, a ese procedimiento se han traído los trámites ya realizados en el anterior (informes de los Servicios Jurídicos, y del Servicio de Normativa y Asistencia Técnica de la Consejería); y en él se ha dado audiencia, por plazo de quince días, al interesado, al que se le comunicó la apertura de dicho trámite el 23 de junio de 2017, y que no ha comparecido en el procedimiento ni formulado alegaciones.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 3 de octubre de 2017, y registrado de entrada en este Consejo el 4 de octubre de 2017, el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Formación y Empleo del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito de 4 de octubre de 2017, firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 5 de octubre de 2017, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar 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

El carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo en los supuestos de revisión de los actos administrativos resulta con toda claridad de lo dispuesto en el artículo 106.1 de la Ley 39/2015, del Procedimiento administrativo común (LPAC'15), a cuyo tenor *“las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, podrán declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1”*. Reiteran la necesidad del dictamen del Consejo Consultivo en estos casos nuestra Ley reguladora [artículo 11.f)] y el Reglamento que la desarrolla [artículo 12.2.f)].

Por lo demás, como claramente se infiere del art. 106.1 LPAC'15, el dictamen del Consejo Consultivo en materia de revisión de actos administrativos es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, al mantener la exigencia [también prevista en el art. 102.1 de la, en este caso concreto sustituida Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPAC'92)], de que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiere sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

Segundo

Consideraciones sobre la tramitación del procedimiento de revisión de oficio objeto de este dictamen.

1. Como se ha señalado en los Antecedentes de hecho, el presente procedimiento revisor se incoa por Resolución de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Educación, Formación y Empleo, de 13 de junio de 2017, que, simultáneamente, declara la caducidad de un anterior procedimiento de revisión de oficio iniciado por Resolución de 21 de octubre de 2016 de la Directora General de Empleo y dispone la iniciación de uno nuevo.

A este segundo procedimiento, se incorporan los trámites del anterior, lo que, en principio, resulta conforme con el principio de conservación y de actos y trámites proclamado por el art. 51 LPAC'15.

2. Mayores dudas suscita a este Consejo la competencia para la incoación del procedimiento de revisión de oficio, que debe ser acordada, conforme al art. 48.1.a) de la Ley 4/2005, por el “*órgano autor del acto*”.

Y, así, dado que la Resolución cuya revisión se pretende fue dictada, el 3 de mayo de 2012, por el Excmo. Sr. Consejero de Industria, Innovación y Empleo, la competencia para *iniciar* el expediente revisor está atribuida al titular de la Consejería sucesora, que es la de Educación, Formación y Empleo, a la que están asignadas las competencias en materia de “*políticas activas de empleo*” (art. 1.1 del Decreto 26/2015, de 21 de julio, que establece la estructura orgánica de esa Consejería).

Esta competencia administrativa del Consejero se encuentra, por lo demás, dentro de las que, como cláusula de cierre, le atribuye el art. 5.1.1.k) del citado Decreto 26/2015: “*cualquier otra que se atribuya por disposición legal o reglamentaria...*” disposición que es, en este caso, el citado art. 48.1.a) de la Ley 4/2005.

Cuestión distinta es a qué órgano esté encomendada la “*tramitación*” del procedimiento revisor. Y este órgano es, efectivamente, la Secretaría General Técnica de la Consejería, de acuerdo con el art. 5.1.2.1.e) del Decreto referido.

En definitiva, la iniciación del procedimiento ha sido acordada por un órgano no competente. Esa incompetencia, con todo, no será determinante de nulidad, pues la posterior intervención del Consejero, que ha remitido la preceptiva solicitud de dictamen al Consejo Consultivo, permite tener por sanado ese vicio (arts. 47.1.b) *a contrario* y 52.3 LPAC'15). No obstante, este Consejo advierte la circunstancia indicada con el fin de que pueda ser tomada en consideración por esa Consejería en ulteriores ocasiones.

3. Conforme al art. 48.1.b) de la Ley 4/2005, la competencia para *resolver* el procedimiento corresponde al Consejo de Gobierno, dado que el acto a revisar fue dictado por un Consejero, el de Industria, Innovación y Empleo.

4. El plazo de resolución de procedimiento es el de seis meses desde su iniciación, de acuerdo con el art. 106.5 LPAC'15; disposición que ya resulta de aplicación a este procedimiento, al haberse iniciado el 13 de junio de 2017, con posterioridad a la entrada en vigor de ese texto legal (DT 3ª b) LPAC'15).

Esto supone que, a más tardar, el 13 de diciembre de 2017, debería dictarse la correspondiente Resolución, así como intentarse su notificación al interesado (art. 40.4 LPAC'15), pues, de lo contrario, se producirá la caducidad del procedimiento (art. 106.5 LPAC'15). Y ello, salvo que el curso del plazo de seis meses haya quedado suspendido por la petición de dictamen al Consejo Consultivo, de acuerdo con el art. 22.1.d) LPAC, si, como resulta de dicho precepto, se hubiera acordado expresamente la suspensión del procedimiento y comunicado esta circunstancia al interesado, de lo que no tiene constancia este Consejo.

Tercero

Procedencia de la revisión de oficio de la Resolución, del Excmo. Sr. Consejero de Industria, Innovación y Empleo, de 3 de mayo de 2012.

1. Un adecuado análisis de la cuestión planteada exige partir de una primera apreciación: con arreglo al art. 36.5 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS'03), “*no procederá la revisión de oficio del acto de concesión cuando concurra alguna de las causas de reintegro contempladas en el artículo siguiente*”.

En efecto, las Resoluciones por las que las Administraciones públicas conceden subvenciones a los beneficiarios son actos administrativos sujetos a la regulación general de las categorías de invalidez de los actos administrativos; y, así, los

apartados 1º y 2º del art. 36 LGS'03 se remiten a las disposiciones que determinan las causas de nulidad y anulabilidad de los actos administrativos en la legislación reguladora del procedimiento administrativo común (al tiempo de promulgarse la LGS'03, la LPAC'92 y, actualmente, la LPAC'15).

Sin embargo, debe repararse en que la concesión de la subvención coloca al beneficiario en una posición jurídica singular, que le hace estar obligado a cumplir el objetivo o realizar las actividades para las que se le otorgó la concesión; a someterse a las pertinentes comprobaciones administrativas; y a reintegrar las cantidades percibidas, en el caso de que se obtenga la subvención sin reunir las condiciones requeridas para ello o cuando incumpla las obligaciones que el acuerdo subvencional le impone (cfr. apartados a), b), c) e i) del art. 14.1 LGS'03, en relación con el art. 37 LGS'03). Lo que, por lo demás, no es sino una consecuencia de la naturaleza “*modal*” de las subvenciones, que “*faculta a la Administración concedente al control del cumplimiento de las condiciones de su otorgamiento*” (STS de 12 de mayo de 2009, R. Cas. 2.831/2007).

Por ello mismo, el art. 36.5 LGS'03 (auténtica *lex specialis* respecto a la LPAC'15) configura la revisión de oficio de las resoluciones que otorgan subvenciones como un mecanismo *excepcional* al que no podrá acudir (en rigor, porque no será necesario) cuando proceda poner en juego el mecanismo, ordinario y *específico* de la actividad subvencional, del reintegro de la subvención.

Esta idea ha venido a expresarla la Sala 3ª del Tribunal Supremo, por todas, en su Sentencia de 24 de mayo de 2012 (R.Cas. 1690/2011), que, con cita de otras muchas, razona que:

“...la declaración de incumplimiento por el beneficiario de las condiciones de la subvención y el consiguiente reintegro de lo indebidamente percibido no precisa seguir un procedimiento de revisión de oficio del acto de concesión. La Sentencia de 16 de mayo de 2007, que, a su vez, cita la de 2 de junio de 2003, dijo claramente que «cuando se trata del reintegro o denegación de subvenciones por incumplimiento de los requisitos o indebida utilización de las cantidades recibidas, esto es, por incumplimiento de la finalidad para la que se conceden u otorgan, basta la comprobación administrativa de dicho incumplimiento para acordar la denegación de la subvención o la devolución de lo percibido. O, dicho en otros términos, en tal supuesto, no se produce propiamente la revisión de un acto nulo que requiera la aplicación de lo establecido en el art. 102 LPAC'92 o una declaración de anulabilidad del acto que requiera una declaración de lesividad, según el art. 103 LPAC'92, sino que el acto de otorgamiento de la subvención, que es inicialmente acorde con el ordenamiento jurídico, no se declara ineficaz por motivo que afecte a la validez de su concesión, sino que despliega todos sus efectos; y, entre ellos, precisamente, la declaración de improcedencia, el reintegro o devolución de las cantidades, cuando no se ha cumplido la condición o la finalidad para la que se otorgó la subvención».

De todos modos, es actualmente insostenible la canalización de los procedimientos de declaración de incumplimiento y de reintegro en las normas generales de revisión de actos administrativos de la LPAC'92. Tales decisiones son acreedoras de un procedimiento específico, como muestra, en lo que ahora interesa, el Reglamento CEE 1290/2005, de 21 de junio, del Consejo,

sobre financiación de la política agraria común, donde se hace continua referencia al procedimiento de recuperación, así como lo previsto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, cuyo Capítulo II, del Título II, está destinado precisamente a la regulación del procedimiento de reintegro. El artículo 36.5 de esta Ley expresamente dispone que no procederá la revisión del acto de concesión cuando concurra alguna de las causas de reintegro”.

2. Proyectando estas consideraciones al caso analizado, parece claro, a juicio de este Consejo, que procede el reintegro de la subvención concedida por Resolución de 3 de mayo de 2012; y que, por ello mismo, no puede tener lugar el ejercicio de la potestad de revisión de oficio de aquel acto administrativo, por vedarlo el art. 36.5 LGS’03.

A) En línea de principio, los apartados a) y b) del art. 37.1 LGS’03 tipifican, como causas de reintegro de la subvención, entre otras, *“la obtención de la subvención falseando las condiciones requeridas para ello u ocultando aquéllas que lo hubieran impedido”* y *“el incumplimiento, total o parcial, del objetivo, de la actividad, del proyecto o la no adopción del comportamiento que fundamentan la concesión de la subvención”*.

B) Como hemos visto, el art. 16 de la Orden 24/2009 define la *Modalidad de formación subvencionada nº 1* y, dentro de ésta, el *Programa 6*, que comprende los *“Planes de formación de actualización de competencias profesionales”*, estableciendo que:

“1. Estos planes se componen de acciones formativas específicas dirigidas a mejorar el nivel de cualificación profesional de los trabajadores de pequeñas y medianas empresas, y de las grandes empresas cuando se trate de formación dirigida a colectivos especiales o programas innovadores cuyos objetivos respondan a las prioridades establecidas en el P.O. 2007-2013 para La Rioja.

2. Podrán impartir este tipo de planes: ... b) Asimismo, podrán ser beneficiarias, siempre que acrediten suficiente capacidad técnica, material, humana, solvencia y eficacia para la ejecución de las acciones: 1ª Las empresas individuales o societarias de carácter privado, que tengan la condición de pequeña o mediana empresa y que deseen realizar proyectos y acciones para sus propios trabajadores con centro de trabajo en la Comunidad Autónoma de La Rioja”.

Por otra parte, el art. 39 de la Orden 24/2009 enumera los distintos tipos de *“acciones subvencionables”*, entre los que se encuentran los planes de formación, acciones formativas, programas específicos y otras. Entre esas acciones subvencionables, están, obviamente, los Planes de formación a los que se refiere el transcrito art. 16.1.

Pues bien, el art. 40 de la expresada Orden regula los *“aspectos comunes a las acciones de formación, programas específicos y otras acciones”*. Dentro de esos aspectos comunes, el art. 40.3 determina los atinentes a los alumnos, señalando su apartado j) que:

“Los alumnos que accedan a acciones formativas como trabajadores desempleados deberán estar inscritos, como desempleados o trabajadores agrarios, en las oficinas de empleo, y los que lo hagan como trabajadores ocupados deberán tener su centro de trabajo domiciliado en La Rioja.

Estos requisitos deberán cumplirse al inicio de la acción formativa o en el momento en que los trabajadores se incorporen como alumnos a las acciones formativas”.

En definitiva, es claro que el beneficiario de las subvenciones comprendidas dentro de la *Modalidad 1, Programa 6* no sólo tiene que tener un centro de trabajo radicado en La Rioja, sino que también está obligado a utilizar el importe de la subvención en proporcionar formación a trabajadores que presten sus servicios en un centro de trabajo ubicado en nuestra Comunidad Autónoma.

C) A la vista de los datos expuestos en los Antecedentes del Asunto, el expediente sometido a nuestra consideración permite suponer que, ciertamente, la mercantil a la que se concedió la subvención carecía de un centro de trabajo en La Rioja en el momento de solicitarla y de tomar parte en el procedimiento de otorgamiento regulado por la Resolución de 1 de marzo de 2011.

Pero lo que es seguro es que las acciones formativas acometidas gracias a las cantidades percibidas en concepto de la subvención no se destinaron a dotar de formación a trabajadores que prestaran servicios en La Rioja sino en Álava. Así se evidenció *a posteriori* con ocasión de la presentación por la mercantil, en 2014, de los documentos requeridos por la Administración concedente en la fase de justificación de la subvención.

En definitiva, es claro que la actora, falseara o no deliberadamente las condiciones requeridas para la obtención de la subvención, incumplió totalmente el objetivo que fundamentó su concesión, pues no realizó actividad formativa alguna dirigida a trabajadores suyos que trabajaran en un centro situado en La Rioja. En definitiva, con su conducta, ha incurrido en una causa de reintegro de la subvención (art. 14.1.b) LGS'03).

En conclusión, no procede la revisión de oficio del acto subvencional, sino el reintegro de la subvención concedida, y ello en aplicación de lo dispuesto en el art. 36.5 LGS'03; lo cual hace innecesario el debate, planteado por la Administración actuante, sobre si, en dicho acto subvencional, concurre, o no, la causa de nulidad del art. 47.1, f) LPAC'15 y sobre, si, en el caso de que dicha causa concurriera, procedería, o no, aplicar al caso alguno de los límites a la revisión de oficio previstos en el art. 110 LPAC'15.

Cuarto

Plazo para el inicio del procedimiento de reintegro

Aunque nuestro dictamen deba ceñirse a analizar si procede, o no, la revisión de oficio de la Resolución de 3 de mayo de 2012, cuestión sobre la que este Consejo se pronuncia en sentido negativo, nos permitimos realizar las consideraciones que siguen, en cuanto al plazo del que, a día de hoy, dispone la Consejería consultante para iniciar el procedimiento de reintegro de la subvención antes de que tal derecho prescriba.

1. Conforme al art. 6 LGS´03.

1. Las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea se regirán por las normas comunitarias aplicables en cada caso y por las normas nacionales de desarrollo o transposición de aquéllas.

2. Los procedimientos de concesión y de control de las subvenciones regulados en esta ley tendrán carácter supletorio respecto de las normas de aplicación directa a las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea.

Por su parte, el art. 6 del Decreto 14/2006, de 16 de febrero, regulador del régimen jurídico de las subvenciones en el Sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) establece que:

“1. Las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea se regirán por las normas comunitarias aplicables en cada caso y por las normas nacionales de desarrollo o transposición de aquéllas.

2. Los procedimientos de control de las subvenciones regulados en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y los de concesión y reintegro previstos en este Decreto tendrán carácter supletorio respecto de las normas de aplicación directa a la subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea”.

Esta remisión a la normativa específica de cada subvención encuentra amparo, por lo demás, en el art. 6.2.c) de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda Pública de La Rioja (LHR´13).

2. La subvención solicitada por la mercantil interesada, lo fue, como se ha expuesto, al amparo de la Orden 24/2009, de 11 de mayo.

Pues bien, las ayudas previstas en esta Orden 24/2009, de 11 de mayo, están cofinanciadas, con una participación del 50%, por el Fondo Social Europeo (FSE), según expone su art. 6.3. De hecho, el Apartado Tercero de la Resolución de 1 de marzo de 2011, que convocó las subvenciones correspondientes a 2011 y a la *Modalidad 1, Programa 6*, se establece: que las acciones formativas:

“Podrán financiarse, salvo disposición en contra, en un 50% por el Fondo Social Europeo (FSE), a través del Programa Operativo Regional 2007ES052PO011, denominado Competitividad Regional y Empleo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, para el periodo 2007-2013, aprobado, con fecha 13 de diciembre de 2007, mediante la Decisión C/2007/6630”.

3. La normativa comunitaria de aplicación está constituida, en este caso, por el Reglamento (CE, EURATOM) n° 2988/95, del Consejo, de 18 de diciembre de 1995,

relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, que, en lo que atañe al caso, dispone, en su art. 3.1, que:

“1. El plazo de prescripción de las diligencias será de cuatro años a partir de la realización de la irregularidad prevista en el apartado 1 del artículo 1. No obstante, las normativas sectoriales podrán establecer un plazo inferior que no podrá ser menor de tres años.

Para las irregularidades continuas o reiteradas, el plazo de prescripción se contará a partir del día en que se haya puesto fin a la irregularidad. Para los programas plurianuales, el plazo de prescripción se extenderá en todo caso hasta el cierre definitivo del programa.

La prescripción de las diligencias quedará interrumpida por cualquier acto, puesto en conocimiento de la persona en cuestión, que emane de la autoridad competente y destinado a instruir la irregularidad o a ejecutar la acción contra la misma. El plazo de prescripción se contará de nuevo a partir de cada interrupción...”.

Este plazo cuatrienal de prescripción, del derecho de la Administración concedente a reconocer o liquidar el reintegro, es coincidente, además, con el establecido por el art. 39.1 LGS´03.

4. En cuanto al inicio del cómputo de dicho plazo cuatrienal, el art. 39.2.a) LGS´03 dispone que el plazo comienza a correr *“desde el momento en que venció el plazo para presentar la justificación por parte del beneficiario o entidad colaboradora.”*, lo que, en una interpretación conjunta con el art. 3.1 del Reglamento 2988/1995 (*“a partir del día en que se haya puesto fin a la irregularidad”*) obliga a concluir que el plazo no puede comenzar sino el día en el que el interesado certifica la ejecución de la acción y solicita la liquidación final, aportando al efecto la documentación de la acción subvencionada, tal como exige el apartado Décimo Tercero de la Resolución de 1 de marzo de 2011.

En este caso, tal fecha fue el 21 de diciembre de 2012, momento en el que la mercantil beneficiaria presentó la documentación necesaria para justificar la realización de la actividad formativa y para proceder a la liquidación final de la subvención. Y, yendo más allá, aunque no hubiera sido así, ese mismo hecho habría interrumpido el plazo de prescripción si éste hubiera comenzado antes, de acuerdo con el art. 39.3.c) LGS, debiendo recordarse que la subvención se concedió por Resolución de 3 de mayo de 2012, fecha de la que no había transcurrido siquiera un año el 21 de diciembre de 2012.

Que tal plazo cuatrienal, nacido el 21 de diciembre de 2012, quedó luego interrumpido parece igualmente claro, pues la Administración requirió a la mercantil, el 8 de agosto de 2014 (requerimiento recibido el 4 de septiembre de 2014) para que subsanase los defectos advertidos en la documentación inicialmente presentada (en la que faltaban las nóminas de los trabajadores y el modelo 190 del IRPF), pues, de ella, no podía venirse en

conocimiento del lugar en el que los trabajadores habían recibido la acción formativa. Esta actuación puede integrarse dentro de las que el art. 39.3.b) LGS'03 contempla como interruptivas de la prescripción (*“cualquier acción de la Administración, realizada con conocimiento formal del beneficiario o de la entidad colaboradora, conducente a determinar la existencia de alguna de las causas de reintegro”*), en términos iguales a los que resultan del art. 3.1 del Reglamento comunitario 2988/1995.

En definitiva, el plazo prescriptivo se interrumpió el 4 de septiembre de 2014, por lo que, al menos, hasta el 4 de septiembre de 2018, la Administración dispondría de plazo para iniciar el procedimiento de reintegro, que habría de tramitarse conforme a lo dispuesto, además de por la LGS'03 (arts. 41 y ss), en lo que tenga de básico, por los arts. 156 y 186 a 188 LHR'13.

Al respecto, nos permitimos señalar que este es el criterio interpretativo observado por las Sentencias de la Sala de lo Contencioso administrativo del TSJ de La Rioja de 6 de octubre de 2016 (Rec. nº 29/2016), y de 27 de enero de 2017 (Rec. nº 152/2016) en casos muy semejantes al presente, también referidos a subvenciones otorgadas con financiación comunitaria, y para acciones formativas reguladas por la Orden 24/2009.

CONCLUSIONES

Primera

No procede la revisión de oficio la Resolución de 3 de mayo de 2012 del Excmo. Sr. Consejero de Industria, Innovación y Empleo, por las razones que se exponen en el Fundamento Jurídico Tercero de este dictamen.

Segunda

La Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja debe iniciar el procedimiento de reintegro de la subvención, teniendo en cuenta lo señalado en el Fundamento Jurídico Cuarto de este dictamen.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero