



Roj: **STS 1066/2018** - ECLI: **ES:TS:2018:1066**

Id Cendoj: **28079130042018100129**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **06/03/2018**

Nº de Recurso: **557/2017**

Nº de Resolución: **350/2018**

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

Ponente: **RAFAEL TOLEDANO CANTERO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ AND 16517/2016,**
ATS 4004/2017,
STS 1066/2018

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 350/2018

Fecha de sentencia: 06/03/2018

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 557/2017

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Vista: 20/02/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero

Procedencia: T.S.J.ANDALUCIA CON/AD SEC.1

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 557/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 350/2018

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, presidente



D. Segundo Menendez Perez
D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva
D^a. Maria del Pilar Teso Gamella
D. Antonio Jesus Fonseca-Herrero Raimundo
D. Jose Luis Requero Ibañez
D. Rafael Toledano Cantero

En Madrid, a 6 de marzo de 2018.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. 557/2017, promovido por la Junta de Andalucía, representada y asistida por letrada de sus Servicios Jurídicos, contra la sentencia de 29 de noviembre de 2016, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, recaída en el recurso núm. 100/2015, habiendo comparecido como parte recurrida la Unión de pequeños agricultores y ganaderos de Andalucía, representada por la Procuradora D.^a Pilar Huerta Camarero y asistida por la letrada D.^a Pilar Prieto García.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El presente recurso de casación se interpuso por la Junta de Andalucía, contra la sentencia de 29 de noviembre de 2016, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, estimatoria parcial del recurso contencioso-administrativo formulado por la Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía (en adelante, UPA-ANDALUCÍA) frente a la desestimación por silencio administrativo de la reclamación efectuada a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de la liquidación del expediente 98/2009/M/2253 de concesión de ayuda de subvenciones para la ejecución de las acciones en materia de formación profesional para el empleo y el pago de la cantidad pendiente, de acuerdo con lo previsto en la Orden de 31 de octubre de 20623 y resolución de 9 de diciembre de 2009.

SEGUNDO.- La sentencia de instancia estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo núm. 100/2015 y anula la disposición impugnada, en lo que aquí interesa, con el siguiente razonamiento:

«CUARTO.- En cuanto al fondo, considera la Administración que previo al pago debe existir una tarea de comprobación.

Tampoco este argumento puede ser aceptado, porque la potestad de comprobación existe siempre (claro está dentro del plazo de prescripción del artículo 39 de la Ley General de Subvenciones), y lo que no es de recibo que se incumpla el plazo de resolución a la que está obligada la Administración (tres meses desde la reclamación), amparándose en la facultad de comprobación previa a la liquidación, para no pagar pese a estar obligada por la Orden Reguladora y Resolución de Concesión al pago y liquidación cuando se finalice y se justifique en cuantía superior al anticipo. Dicho extremo ni siquiera ha sido cuestionado por la Administración, por lo que de acuerdo con la Orden reguladora y Resolución de concesión debió abonar dicha cantidad en el plazo de tres meses desde que se solicitó dicha liquidación y pago conforme al artículo 34 de la Ley General de Subvenciones, artículo 88 de su Reglamento. Y ello, sin perjuicio de que la Administración pueda comprobar las condiciones asumidas por el beneficiario e iniciar si procediera un expediente de minoración o reintegro en caso de incumplimiento, toda vez que no se ha enjuiciado la corrección del cumplimiento de la acción formativa subvencionada ni la suficiencia de la documentación justificativa aportada.

Así pues, acreditado el cumplimiento de las obligaciones que incumbían al beneficiario, y que la subvención fue concedida y debió ser abonada, procede ahora la condena al pago tal como se reclama».

TERCERO.- Preparado el recurso en la instancia y emplazadas las partes para comparecer ante esta Sala, por auto de 28 de abril de 2017, la Sección de Admisión acuerda:

«Primero. Admitir a trámite el recurso de casación preparado por la representación de la Junta de Andalucía contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso- Administrativo (Sección Primera, sede de Sevilla) del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en el procedimiento ordinario núm. 100/2015.

Segundo. Precisar, al igual que hicimos en los autos de esta Sección de 2; 27 de febrero; 3 y 4 de abril; y 3 de mayo de 2017 (recursos 92/2016; 336/2016; 452/2017; 145/2016; y 63/2017, respectivamente) que las cuestiones en las que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia



son las atinentes a si una vez otorgada una subvención mediante resolución firme en la que se condiciona el pago total de su importe a la justificación de ciertas condiciones, la petición por el interesado de ese último pago da lugar a un procedimiento autónomo, sometido al plazo máximo de resolución que determina el artículo 42.3 de la Ley 30/1992 (actual artículo 21.3 de la Ley 39/2015); y, de ser así, si la falta de respuesta a aquella petición por parte de la Administración, y la ausencia por ella de consideración alguna sobre la suficiencia de la justificación aportada, determinan, indefectiblemente, un pronunciamiento judicial de condena al pago del importe reclamado.

Tercero. Identificar como normas jurídicas que en principio serán objeto de interpretación el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (actual artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre), los artículos 32, 34 y 39 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, y el artículo 88 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio. [...].

CUARTO.- Notificada la anterior resolución a las partes personadas y dentro del plazo fijado en el art. 92.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA), la letrada de la Junta de Andalucía, mediante escrito registrado el 26 de junio de 2017, interpuso recurso de casación en el que aduce, en primer lugar, que «la infracción producida por la Sentencia de 29 de noviembre de 2016 a las antedichas normas (artículo 42.3 b) de la Ley 30/1992 y artículo 43 de la misma Ley 30/1992, en relación con el artículo 32 de la Ley General de Subvenciones) resulta de la circunstancia de que el artículo 42 de la Ley 30/1992 se refiere únicamente a procedimientos administrativos», y -a su juicio- «[l]a presentación de una solicitud de liquidación y pago de una subvención previamente otorgada, sin embargo, no puede considerarse como elemento iniciador de ningún tipo de procedimiento administrativo, sino simplemente como una reclamación» «que tiene como único efecto el de recordar a la Administración la realización de un trámite eventual pendiente de efectuar, y no correlativo, como continuación natural de un previo procedimiento administrativo de otorgamiento de subvención que ya terminó con el dictado y con la comunicación en forma de la resolución de concesión de la subvención» (págs. 3-4 del escrito de interposición). Por consiguiente -se afirma- «al no hallarnos ante un procedimiento administrativo, y al no ser en consecuencia de aplicación la previsión sobre tiempo máximo para resolver contenida en el artículo 42 de la Ley 30/1992, no resulta imperativo atender, ni siquiera por la vía de silencio contemplada en el artículo 43 de la misma Ley 30/1992, a aquella petición, dentro de ese plazo máximo -tres meses conforme al indicado artículo 42.3 b)-» (pág. 3). Además en este caso -se dice-, «la Sentencia está, consiguientemente, restando virtualidad y posponiendo indebidamente la esencial labor de comprobación de las subvenciones contemplada en el artículo 32 de la Ley General de Subvenciones, que es, en realidad, el paso previo e imprescindible para disponer el abono de los fondos públicos en que consisten las subvenciones cuando ese abono está sujeto a condición, condición que, en nuestro caso, y como resulta de la propia resolución de concesión de la subvención, que acuña la Sentencia de 29 de noviembre, se circunscribe, por lo que hace al 25% restante de la subvención objeto del pleito, a que la justificaciones correspondientes superen la cuantía del anticipo recibido, circunstancia ésta que, para que pueda dar lugar al abono de la parte correspondiente de la subvención, ha de ser comprobada, por el órgano concedente, en cuanto a su realidad y a su acreditación formal y material, sin que sea suficiente la mera presentación de documentos por la beneficiaria para proceder al pago» (págs. 6-7). Con ello, «la Sentencia de 29 de noviembre de 2016 ha incurrido en infracción de jurisprudencia de este Tribunal Supremo al haber aplicado el régimen del silencio positivo a una situación que contiene las tres circunstancias que, según el Tribunal Supremo, excluyen la aplicación del indicado régimen del silencio administrativo», en concreto, se cita la sentencia de 28 de febrero de 2007 (rec. 302/2004) (pág. 8).

En segundo lugar, la Administración autonómica recurrente sostiene que la sentencia impugnada vulnera también «las normas del artículo 34 de la Ley General de Subvenciones y del artículo 88 del Reglamento de desarrollo de la Ley General de Subvenciones, en relación con la norma del artículo 32 de la misma Ley General de Subvenciones, y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo» en la medida en que dicha resolución «entiende que el pago procedía, conforme a la Orden Reguladora y a la Resolución de Concesión, cuando se justifique el gasto, justificación que la Sentencia de instancia considera producida con la presentación por el interesado de la documentación a efectos de justificación que se contiene en el expediente administrativo» (pág. 11). Con ello el Tribunal *a quo* «no tiene en cuenta que la solicitud de liquidación y pago, y la previa presentación de la documentación justificativa, no generan el título jurídico incontrovertido determinante del pago a que se refiere el artículo 34 de la Ley General de Subvenciones y el artículo 88 de su Reglamento», sino que es preciso «la realización de una labor de comprobación de la documentación presentada a los efectos de determinar si esa documentación acredita o no la realización de la actividad y la aplicación de los fondos concedidos a dicha actividad subvencionada. Por eso, el pago de las cantidades no puede producirse de forma automática» (págs. 11-12). También pone de manifiesto que «la Sentencia de 29 de noviembre de 2016 desconoce los pronunciamientos que ya ha hecho en la materia, al menos indiciariamente, este Tribunal Supremo, lo que acreditábamos con la invocación de su Sentencia de 11 de diciembre de 2014» (págs. 12-13).



Finaliza su escrito solicitando de este Tribunal «dicte Sentencia por la que estimando [su] recurso, case y deje sin efecto la Sentencia de 29 de noviembre de 2016 de conformidad con lo señalado por es[a] parte».

QUINTO.- Conferido traslado de la interposición del recurso a la parte recurrida, la representación procesal de UPA-ANDALUCÍA presenta, el día 19 de septiembre de 2017, escrito de oposición en el que, respecto a la primera cuestión planteada en el auto de admisión, señala lo siguiente:

«[...] aunque exista la labor de comprobación de la Administración, el administrado tiene que tener un mínimo de garantía de que cuando ha realizado todas las obligaciones que le impone la normativa aplicable en la subvención, en este caso el ejercicio de las acciones formativas y la justificación en plazo, debe tener una respuesta por parte de la Administración actuante sobre la liquidación del importe concedido.

Y por tanto la Administración está obligada a dar respuesta al administrado y así acogerse al artículo 21.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, puesto que en otro caso y como se está comprobando que está sucediendo no se va a proceder por parte de la Administración actuante a culminar nunca el procedimiento, cuando encima y como se ve en el desarrollo del expediente administrativo cada cierto tiempo realiza mediante Oficio un requerimiento de documentación, esto genera una vulneración del principio de seguridad jurídica y de confianza legítima en la actuación de las Administración, principios rectores del ordenamiento jurídico y del Derecho Administrativo» (págs. 3-4 del escrito de oposición).

Y en cuanto a la suficiencia de la justificación aportada para proceder al pago de la subvención, la parte recurrida entiende que:

«[...] tanto la Orden reguladora de la subvención como la Resolución que concede la ayuda obliga al pago de la subvención en los términos expresados es decir una vez que las acciones formativas han concluido y se ha procedido a la correspondiente justificación por parte de la entidad subvencionada. Y la Administración ha denegado dicho pago por silencio administrativo puesto que no ha atendido ninguna de las solicitudes de liquidación y pago que se le han hecho por parte de UPA-Andalucía. Y está claro que consta que UPA-Andalucía ha cumplido con las obligaciones que dimanaban tanto de la Orden como de la Resolución es decir la justificación del gasto y está también claro que la subvención fue concedida. Por tanto y con esta premisa, y como así determina la Sentencia de 29 de noviembre de 2016, si es posible un pronunciamiento judicial de condena al pago del importe reclamado» (pág. 5).

Por todo ello solicita de este Tribunal «dicte sentencia por la que se desestime íntegramente el recurso de casación formulado de adverso, declarando la firmeza de la sentencia recurrida, con expresa condena en costas a la parte recurrente».

SEXTO.- Evacuados los trámites, y de conformidad con lo previsto en el art. 92.6 de la LJCA, al considerar necesaria la celebración de vista pública atendiendo a la índole del asunto, se señaló para la celebración de la misma el día 20 de febrero de 2018, fecha en que tuvo lugar dicho acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en el presente recurso de casación la sentencia de 29 de noviembre de 2016, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, que estimó en parte el recurso contencioso-administrativo formulado por la Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía (en lo sucesivo, UPA-ANDALUCÍA) frente a la desestimación por silencio administrativo de la reclamación efectuada a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de la liquidación del expediente 98/2009/M/2253 de concesión de ayuda de subvenciones para la ejecución de las acciones en materia de formación profesional para el empleo y el pago de la cantidad pendiente, de acuerdo con lo previsto en la Orden de 31 de octubre de 2006 y resolución de 9 de diciembre de 2009.

SEGUNDO.- En primer lugar, reseñaremos los hechos relevantes para comprender las circunstancias en las que se produce el litigio y el planteamiento de la sentencia recurrida, así como las cuestiones de interés casacional.

En el marco de la Orden de 31 de octubre de 2008, de la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, por la que se establece el plan extraordinario para la mejora de la empleabilidad de las personas demandantes de empleo y se regulan y convocan las ayudas para la ejecución del mismo, la UPA - ANDALUCÍA solicitó y obtuvo la concesión de subvención para la ejecución de las acciones en materia de formación profesional para el empleo, que le fue otorgada en resolución, de 9 de diciembre de 2009, del Director General de Empleabilidad y Formación Profesional de la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, con el número de expediente 98/2009/M/2153. La subvención concedida ascendía a la suma de 232.231,50 euros, destinada a cubrir los



gastos de ejecución de las acciones formativas que recoge el anexo de la resolución, siendo el porcentaje de ayuda del 100% de lo presupuestado, de la que se abonó el 75% en concepto de anticipo sin ninguna garantía, por importe de 174.173,63 euros, si bien su cobro en ningún caso condicionaba el inicio de las acciones, que debían comenzar en el plazo previsto (apartado décimo segundo de la resolución). El 25% restante, que asciende al importe máximo de 58.007,87 euros se liquidaría con cargo a la aplicación presupuestaria y código de proyecto especificados en la resolución, una vez finalizada acción formativa, y siempre que los gastos acreditados superasen la cuantía del anticipo recibido. El beneficiario de la subvención quedaba sujeto al cumplimiento de las obligaciones de justificación y liquidación de las ayudas en los términos establecidos en los art. 36 y 40 de la Orden de 31 de octubre de 2008. En consecuencia, debía presentar, en el plazo máximo de tres meses desde la finalización de las acciones formativas, la correspondiente cuenta justificativa acompañada del informe de un auditor de cuentas inscrito en el registro oficial correspondiente, que tendría por objeto la revisión de la cuenta justificativa, todo ello en los términos y con el alcance establecido en el art. 36 de la orden de referencia.

TERCERO.- La sentencia de instancia identifica en el primer fundamento de derecho el objeto de recurso en los siguientes términos:

«[...] se interpone el recurso contra la desestimación por silencio de la reclamación efectuada a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de la liquidación del expediente 98/2009/M/2253 de concesión de ayuda de subvenciones para la ejecución de las acciones en materia de formación profesional para el empleo y el pago de la cantidad pendiente de acuerdo con lo previsto en la Orden de 31 de octubre de 2008 y resolución de 9 de diciembre de 2009 [...]».

En el fundamento de derecho tercero rechaza la inadmisibilidad aducida por la Administración por tener por objeto el recurso una inactividad no susceptible de impugnación, señalando que ésta se ha limitado a denegar por silencio la liquidación de la ayuda reclamada, y que tal inactividad es susceptible de impugnación para permitir el pronunciamiento jurisdiccional acerca de la procedencia del pago reclamado. Finalmente, en el fundamento de derecho cuarto, estima parcialmente las pretensiones de la actora argumentando lo siguiente:

«[...] no es de recibo que se incumpla el plazo de resolución a la que está obligada la Administración (tres meses desde la reclamación), amparándose en la facultad de comprobación previa a la liquidación, para no pagar pese a estar obligada por la Orden Reguladora y Resolución de Concesión al pago y liquidación cuando se finalice y se justifique en cuantía superior al anticipo. Dicho extremo ni siquiera ha sido cuestionado por la Administración, por lo que de acuerdo con la Orden reguladora y Resolución de concesión debió abonar dicha cantidad en el plazo de tres meses desde que se solicitó dicha liquidación y pago conforme al artículo 34 de la Ley General de Subvenciones, artículo 88 de su Reglamento. Y ello, sin perjuicio de que la Administración pueda comprobar las condiciones asumidas por el beneficiario e iniciar si procediera un expediente de minoración o reintegro en caso de incumplimiento, toda vez que no se ha enjuiciado la corrección del cumplimiento de la acción formativa subvencionada ni la suficiencia de la documentación justificativa aportada.

Así pues, acreditado el cumplimiento de las obligaciones que incumbían al beneficiario, y que la subvención fue concedida y debió ser abonada, procede ahora la condena al pago tal como se reclama».

La parte dispositiva de la sentencia contiene el siguiente pronunciamiento: «[...] ESTIMAR PARCIALMENTE el recurso contencioso-administrativo interpuesto por UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA (UPA-ANDALUCÍA) contra la Resolución citada en el Fundamento de Derecho Primero que anulamos, con condena al pago de 49.932,88 euros con sus intereses legales. Sin costas».

CUARTO.- Preparado el recurso de casación por la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Sección Primera de esta Sala del Tribunal Supremo admitió a trámite el recurso mediante auto de 28 de abril de 2017 en el que se establece que:

«[...] las cuestiones en las que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia son las atinentes a si una vez otorgada una subvención mediante resolución firme en la que se condiciona el pago total de su importe a la justificación de ciertas condiciones, la petición por el interesado de ese último pago da lugar a un procedimiento autónomo, sometido al plazo máximo de resolución que determina el artículo 42.3 de la Ley 30/1992 (actual artículo 21.3 de la Ley 39/2015); y, de ser así, si la falta de respuesta a aquella petición por parte de la Administración, y la ausencia por ella de consideración alguna sobre la suficiencia de la justificación aportada, determinan, indefectiblemente, un pronunciamiento judicial de condena al pago del importe reclamado».

Además, en la misma resolución se identifica «[...] como normas jurídicas que en principio serán objeto de interpretación el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (actual artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1



de octubre), los artículos 32 , 34 y 39 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre , y el artículo 88 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio ».

En el recurso de casación aduce, en esencia, que la sentencia recurrida ha infringido los artículos 42.3 b) y 43 de la Ley 30/1992 , en relación con el artículo 32 de la Ley General de Subvenciones , lo que para la recurrente «[...] resulta de la circunstancia de que el artículo 42 de la Ley 30/1992 se refiere únicamente a procedimientos administrativos», y -a su juicio- «[l]a presentación de una solicitud de liquidación y pago de una subvención previamente otorgada, sin embargo, no puede considerarse como elemento iniciador de ningún tipo de procedimiento administrativo, sino simplemente como una reclamación» que «[...] tiene como único efecto el de recordar a la Administración la realización de un trámite eventual pendiente de efectuar, y no correlativo, como continuación natural de un previo procedimiento administrativo de otorgamiento de subvención que ya terminó con el dictado y con la comunicación en forma de la resolución de concesión de la subvención» (págs. 3-4 del escrito de interposición). Por consiguiente, la parte afirma que al no estar ante un procedimiento administrativo, no es de aplicación la previsión sobre tiempo máximo para resolver contenida en el art. 42 de la Ley 30/1992 , por lo que no era obligatorio atender aquella petición, ni siquiera por la vía de silencio contemplada en el art. 43 de la misma ley , en ese plazo máximo de tres meses conforme al art. 42.3 b) de la LPAC . Insiste en que ese plazo de tres meses no resulta de las normas reguladoras de la subvención y aduce finalmente que la sentencia impugnada vulnera también «[...] las normas del artículo 34 de la Ley General de Subvenciones y del artículo 88 del Reglamento de desarrollo de la Ley General de Subvenciones , en relación con la norma del artículo 32 de la misma Ley General de Subvenciones , y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo [...]», en la medida en que considera que el Tribunal *a quo* «no tiene en cuenta que la solicitud de liquidación y pago, y la previa presentación de la documentación justificativa, no generan el título jurídico incontrovertido determinante del pago a que se refiere el artículo 34 de la Ley General de Subvenciones y el artículo 88 de su Reglamento», sino que es preciso «la realización de una labor de comprobación de la documentación presentada a los efectos de determinar si esa documentación acredita o no la realización de la actividad y la aplicación de los fondos concedidos a dicha actividad subvencionada». Solicita que se dicte sentencia estimando el recurso, revocando la sentencia recurrida y desestimando el recurso contencioso administrativo.

QUINTO.- La argumentación de la sentencia recurrida es muy sucinta, y no expresa de manera explícita los fundamentos jurídicos en que apoya su conclusión principal, esto es, que se habría producido una desestimación presunta por ausencia de resolución expresa dentro del plazo máximo para resolver, plazo que computa a partir de la reclamación de pago. Las únicas normas a que se refiere la sentencia recurrida en este punto son el art. 34 de la LGS y el art. 88 de su Reglamento, y en ninguno de dichos preceptos se establece un plazo para dictar resolución, ni se determinan los efectos de la ausencia de resolución.

El razonamiento de la sentencia de instancia, al fijar un plazo de resolución de tres meses, tan sólo tiene sentido bajo la premisa de que la reclamación de la beneficiaria para el pago diera lugar al inicio de un procedimiento que hubiera de concluir en tal plazo. Sentada esta primera conclusión, no cabe compartir el planteamiento de la Administración recurrente cuando sostiene que la sentencia ha atribuido a la falta de resolución un efecto estimatorio presunto, aplicando de forma implícita el art. 43.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre , de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC). En ningún pasaje de la misma se afirma tal efecto, y en el escueto desarrollo de su argumentación, la sentencia recurrida no cita el art. 43 de la LPAC sobre los efectos estimatorios de la falta de resolución. Ciertamente que tampoco alude al art. 42.3 LPAC -que regula el plazo máximo de resolución de los procedimientos administrativos que no lo tengan establecido de forma específica-, pero de la afirmación de la sentencia de que existía un plazo máximo de resolución de tres meses, coincidente con el previsto en el art. 42.3 de la LPAC , cabe deducir que lo aplica implícitamente. Sin embargo, no cabe sostener que la sentencia recurrida haya declarado el efecto estimatorio presunto por la falta de resolución administrativa en plazo, ni que la aplicación del art. 43 de la LPAC sea su razón de decidir. Antes bien, del contenido de la parte dispositiva de la resolución, que anula el acto administrativo identificado en el fundamento de derecho primero, y de lo identificado en aquel fundamento como acto recurrido, que es «[...] la desestimación por silencio de la reclamación efectuada a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de la liquidación del expediente [...] y el pago de la cantidad pendiente de acuerdo con lo previsto en la Orden de 31 de octubre de 2008 y resolución de 9 de diciembre de 2009», se colige que la sentencia de instancia en modo alguno ha atribuido efecto estimatorio presunto a la falta de resolución, antes bien, le ha conferido efecto desestimatorio.

En definitiva, la sentencia recurrida ha atribuido a la reclamación de pago efectuada por la beneficiaria de la subvención un efecto iniciador de un procedimiento administrativo iniciado a instancia de la beneficiaria de la subvención. En segundo lugar determina que el plazo de resolución de ese procedimiento es de tres meses, aplicando implícitamente el art. 42.3.a) de la LPAC y, finalmente, atribuye efecto desestimatorio a la falta de resolución, sin explicar en que forma interpreta el art. 43.1 de la LPAC , de aplicación necesaria en



todo caso bajo la tesis que sigue la sentencia recurrida de que se está ante un procedimiento iniciado por el interesado, máxime cuando la regla general que establece el art. 43.1 de la LPAC para estos supuestos es la estimación por silencio administrativo, excepto en los casos en que la propia norma lo excepciona. La sentencia de instancia guarda silencio sobre este punto y se limita a anular lo que considera una desestimación presunta por silencio, afirmando que la Administración, en ese procedimiento, no cuestionó que se hubiera producido el «cumplimiento de las obligaciones que incumbían al beneficiario» y de la debida justificación que incumbía al mismo. Conviene precisar, no obstante, la prevención que hace la sala de instancia de que no ha entrado a enjuiciar «la corrección del cumplimiento de la acción formativa subvencionada ni la justificación de la documentación justificativa aportada» (FD 4), por lo que la razón de decidir, en definitiva, es que la Administración no ha negado la presentación de la documentación justificativa necesaria, sino que se ampara en una facultad de comprobación para la que dispondría de un plazo no determinado más que por el cuatrienal de prescripción de la acción de reintegro.

SEXTO.- Planteado en estos términos la fundamentación jurídica del fallo y su alcance, procede estimar el recurso de casación en cuanto no resulta ajustada a Derecho la premisa de la que arranca el razonamiento de la sentencia de instancia, esto es, la existencia de una actuación del beneficiario que origine un procedimiento administrativo específico, sometido a un plazo de resolución, al que califica implícitamente como procedimiento iniciado a instancia del interesado, pero sin embargo le atribuye efecto desestimatorio presunto, sin justificar cual es la excepción a la regla general del art. 43.1 de la LPAC. Sin embargo, debemos rechazar que la sentencia haya declarado un efecto estimatorio presunto a la ausencia de resolución, por lo que la doctrina que hemos de fijar no abordará esta cuestión, pues en modo alguno se corresponde con el fallo ni con la argumentación de la sentencia recurrida. La doctrina jurisprudencial que esta Sala ha de establecer debe ser, en todo caso, sobre las bases reales del litigio sometido a enjuiciamiento, como exige el art. 93.1 de la LJCA, y no a modo de proclamación abstracta, lo que resultaría contrario a la naturaleza del recurso de casación como medio de impugnación.

Estimamos que no cabe entender iniciado un procedimiento administrativo específico porque la actuación de presentación de la justificación por el beneficiario de la subvención es una actuación a la que viene obligado en el marco de la asunción de obligaciones formales y materiales que conlleva la resolución firme otorgando la subvención, actuación que consiste en la presentación de la cuenta de liquidación y la documentación necesaria complementaria a la misma, en la que es esencial el informe de auditor de cuentas expresivo de la revisión de la cuenta justificativa. Por tanto, se trata de una actuación necesaria y no una solicitud a la que viene obligado el beneficiario en cumplimiento de las condiciones que impone la resolución que concede la subvención, tal como establece con carácter general el art. 30.2 de la LGS cuando dispone que:

«La rendición de la cuenta justificativa constituye un acto obligatorio del beneficiario o de la entidad colaboradora, en la que se deben incluir, bajo responsabilidad del declarante, los justificantes de gasto o cualquier otro documento con validez jurídica que permitan acreditar el cumplimiento del objeto de la subvención pública. La forma de la cuenta justificativa y el plazo de rendición de la misma vendrán determinados por las correspondientes bases reguladoras de las subvenciones públicas».

Es cierto que esa actuación del beneficiario constituye, además de una actuación obligada, una condición para que se pueda efectuar el pago de la subvención, ya en su totalidad, ya en la parte no anticipada, como fue el caso. Pero ello no altera su naturaleza de acto de cumplimiento de una obligación que le viene impuesta. También debería de hacerlo aun en el caso de que no hubiera lugar a la percepción del resto no anticipado, por no haber alcanzado la inversión y gastos justificados el importe ya anticipado, y por tanto no hubiera lugar a percibir ninguna cantidad adicional al 75 % anticipado. La auténtica naturaleza del acto de justificación es acreditar el cumplimiento de la condición a que la resolución administrativa de concesión de la subvención subordina la plenitud de los efectos jurídicos del acto firme de concesión, tanto para acreditar la debida aplicación de la cantidad anticipada, como para justificar las condiciones para recibir el resto del importe reconocido. En la actuación administrativa por la que se acuerda el pago no hay ningún reconocimiento de derechos, sino que se cumplimenta y ejecuta aquello que ya estaba concedido, previa justificación por el beneficiario de que se ha realizado la actividad o el comportamiento a que se subordinaba la concesión del incentivo. Es por ello que el art. 34.2 de la LGS establece que «La resolución de concesión de la subvención conllevará el compromiso del gasto correspondiente», y en el siguiente apartado (34.3 LGS) precisa que «El pago de la subvención se realizará previa justificación, por el beneficiario, de la realización de la actividad, proyecto, objetivo o adopción del comportamiento para el que se concedió en los términos establecidos en la normativa reguladora de la subvención».

La conclusión de que la actuación de justificación por el beneficiario no es una solicitud que inicie un procedimiento, tiene precedentes en nuestra jurisprudencia. Así lo declaramos en nuestra sentencia del Pleno de 28 de febrero de 2007 (rec. cas. núm. 302/2004), reiterando lo razonado en la sentencia de 21 de marzo



de 2006 (rec. cas. núm. 2354/2003) que afirmó, respecto a una petición de abono de parte de una subvención y de sus intereses, que esa petición no se podía aislar, ni considerar independiente de todo el expediente de subvención en el que la misma se insertaba.

Por consiguiente, la sentencia de instancia aplica indebidamente el art. 42.3.b) de la LPAC, único precepto en que puede asentarse su conclusión de que se habría iniciado, a instancia de la beneficiaria, un procedimiento específico sometido al plazo máximo de resolución de tres meses. Y consecuentemente, aplica también de forma incorrecta el art. 43.1 de la LPAC, pues en su tesis de que la falta de resolución debía determinar un efecto jurídico de resolución presunta, esta debería ser estimatoria al no haber justificado ninguna razón para no aplicar el efecto general de silencio administrativo que el art. 43.1 de la LPAC establece para los procedimientos iniciados a instancia de los interesados en que no se haya dictado resolución en el plazo máximo establecido. Como quiera que el resto del razonamiento de la sentencia de instancia se asienta sobre estas premisas erróneas, que infringe las normas ya citadas, procede casar y anular la sentencia de instancia y entrar a resolver sobre las cuestiones y pretensiones deducidas en el proceso (art. 93.1 de la LJCA).

SÉPTIMO.- Volviendo ahora a los hechos, consta que el día 29 de marzo de 2011, la UPA-ANDALUCIA remitió la documentación justificativa y solicitó la liquidación. El 10 de febrero de 2012 fue requerida para completar documentación, lo que fue atendido con fecha 27 de febrero de 2012 (folios 18 a 146 del expediente administrativo, archivo 6 carpeta 847) y el 28 de octubre de 2014 se reitera la solicitud de pago, tras lo que se recibe nuevo requerimiento de documentación emitido por el órgano administrativo, que fue atendido por escrito de 3 de diciembre de 2014, según se acredita con el documento núm. 1 acompañado a la demanda. Con posterioridad la Administración no ha realizado nuevo requerimiento de documentación complementaria, ni ha liquidado ni abonado la cantidad de 49.932,88 euros a que asciende el 25% de la subvención concedida, pendiente de liquidación y pago, sin que en la contestación a la demanda, presentada el 15 de marzo de 2016, la Administración haya aducido ninguna razón distinta a la necesidad de proceder a la comprobación de la justificación. Es preciso destacar que no se ha cuestionado por la Administración que la beneficiaria presentó la documentación justificativa a que venía obligada.

En los escritos de contestación y conclusiones, así como en los presentados en el recurso de casación, la defensa de la Administración pretende justificar la inactividad de la Administración mezclando lo que son dos actuaciones administrativas distintas y sujetas a unos requerimientos temporales diferentes: por una parte, la verificación de la justificación presentada por el beneficiario y, por otra, la comprobación de la actuación comprometida. Son dos actuaciones distintas no sólo porque así las enuncia el art. 32 de la LGS, sino porque tienen finalidades y ámbitos de actuación diversos. La primera, la verificación o comprobación de la justificación, es de naturaleza formal y está destinada a contrastar la completitud de la justificación presentada, como paso previo a autorizar el pago. Por ello debe desarrollarse en un plazo breve, atendido su limitado ámbito de comprobación. La segunda, de comprobación de la actividad o adopción del comportamiento para el que se otorgó la subvención puede tener un alcance mucho más amplio y por ello perdura en tanto no prescriba la acción de reintegro (art. 39.1 de la LGS). Por tanto, la verificación o, como dice el art. 32.1 LGS, la comprobación de la justificación, por una parte, y la comprobación de la realización de la actividad y cumplimiento de la finalidad que determinó la concesión o disfrute de la subvención, por otra, son actividades administrativas distintas, que no están sujetas a un régimen temporal común, como pretende la recurrente. Para la comprobación de la idoneidad y completitud de la justificación el plazo ha de ser necesariamente breve, pues se trata de contrastar que la documentación está completa a tenor de lo exigido en las bases de la convocatoria, y justifica la realización de la actividad que se había comprometido el beneficiario. De hecho, la norma que establece las bases de la subvención concedida, la Orden de 31 de octubre de 2008, de la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, modificada por la Orden de 23 de marzo de 2009, establece en su art. 36.5 un plazo de dos meses para la revisión por la Administración de la idoneidad de la justificación presentada, así como la tramitación del oportuno documento contable, precisando que:

«[...] sea cual fuere el procedimiento elegido para la justificación final de la subvención, el beneficiario deberá remitir al órgano gestor, en el plazo establecido en el párrafo primero de este artículo [tres meses], la documentación correspondiente. A partir de dicha fecha el órgano gestor dispondrá de un plazo de dos meses para la revisión y tramitación del oportuno documento contable[...]Examinada la documentación aportada, o transcurrido dicho plazo sin que se hubiera presentado, el órgano gestor dictará la correspondiente resolución de liquidación o el acuerdo de iniciación del expediente de reintegro, según proceda».

Nada impide, desde luego, que en esa primera fase de justificación se considere insuficiente la presentada por el beneficiario y se le requiera para que la complemente, o que se pongan los reparos a que haya lugar, incluso la iniciación inmediata de procedimiento de reintegro, con la posible adopción de medida cautelar de suspensión del abono de los pagos pendientes (art. 35.1 de la LGS). Pero lo que no cabe es dilatar esa fase de verificación documental, necesariamente breve por su finalidad limitada, so pretexto de que la facultad de



comprobación queda abierta en tanto no prescriba la acción de reintegro. El art. 88 del Reglamento de la LGS es esclarecedor cuando exige para proceder al pago certificación que acredite los siguientes extremos:

«a) la justificación parcial o total de la misma, según se contemple o no la posibilidad de efectuar pagos fraccionados, cuando se trate de subvenciones de pago posterior;

b) que no ha sido dictada resolución declarativa de la procedencia del reintegro de la subvención o de la pérdida del derecho al cobro de la misma por alguna de las causas previstas en el artículo 37 de la Ley General de Subvenciones ;

c) que no ha sido acordada por el órgano concedente de la subvención, como medida cautelar, la retención de los libramientos de pago o de las cantidades pendientes de abonar al beneficiario o entidad colaboradora, referidos a la misma subvención».

Es decir, la certificación acreditará que se ha presentado la justificación pero no que se ha realizado ya la comprobación exhaustiva de la efectiva realización de la actividad, y que no se haya declarado definitivamente la procedencia del reintegro o pérdida de la subvención, así como que, aun en el caso de haberse iniciado expediente de reintegro, no se ha adoptado la correspondiente medida cautelar de retención de pago. Dicho de otro modo, aún si la actividad de comprobación se ha iniciado por la Administración, pero no se ha acordado la suspensión de pagos, el abono de la subvención resulta igualmente obligado si es que la justificación documental está completa, algo que no se ha cuestionado en la contestación a la demanda. Es por ello que la invocación de inadmisibilidad por falta de actuación administrativa que opone la Administración, con invocación del art. 69.c) de la LJCA ha de ser rechazada, pues sin duda existe una inactividad de la Administración que no desarrolla las actuaciones a que viene obligada en el marco de la relación jurídica creada por el acto de otorgamiento de la concesión.

OCTAVO.- Esto nos lleva a la siguiente cuestión, que es la naturaleza de la actuación administrativa impugnada. La recurrente ha invocado diversos fundamentos a lo largo de sus escritos procesales, refiriéndose tanto a la inejecución o inactividad respecto a al acto firme de concesión, como a desestimación presunta por silencio. Ahora bien, ante una situación en que la Administración ha dejado pasar, no ya meses, sino años, en una situación de inactividad, resulta secundario si la demanda ha orientado la pretensión como impugnación de un acto presunto, o como una inactividad de la Administración en el cumplimiento de la actuación a que venía obligada, o finalmente como la inejecución de un acto firme cuyo cumplimiento se reclame. Todas estas formas de actuación administrativa son impugnables, a tenor del art. 25 de la LJCA . La Administración no puede obtener ventaja de su falta de respuesta e inactividad cuando no ofrece una mínima justificación de su proceder, dejando transcurrir mucho más de los dos meses que prevé el art. 36.5 de la Orden de 31 de octubre de 2008 para expedir el documento contable a partir del momento de la justificación. Ello determina, desde luego, el rechazo de la inadmisibilidad por falta de actuación administrativa, más allá de lo cual resulta necesario que esta Sala aborde la cuestión de la naturaleza de la actividad administrativa impugnada, pues ello tiene relevancia tanto en la eventual tramitación procesal como en orden a delimitar el ámbito de la cognitio, que en los casos de impugnación de inactividad tiene un ámbito limitado, conforme al art. 32 de la LJCA .

En tal sentido, estimamos que la naturaleza de la actuación administrativa impugnada es la inejecución de un acto administrativo firme. El artículo 25.2 de la LJCA declara admisible el recurso contra la inactividad de la Administración, y el artículo 29.2 de la LJCA dispone que: «Cuando la Administración no ejecute sus actos firmes podrán los afectados solicitar su ejecución, y si ésta no se produce en el plazo de un mes desde tal petición, podrán los solicitantes formular recurso contencioso-administrativo, que se tramitará por el procedimiento abreviado regulado en el artículo 78».

Y el art. 32 delimita el ámbito de la cognitio en tales casos, al establecer que:

«1. Cuando el recurso se dirija contra la inactividad de la Administración pública, conforme a lo dispuesto en el artículo 29, el demandante podrá pretender del órgano jurisdiccional que condene a la Administración al cumplimiento de sus obligaciones en los concretos términos en que estén establecidas».

Esta cuestión se ha abordado recientemente, y así hemos declarado en nuestra sentencia de 23 de enero de 2018 (rec. cas. núm. 543/2017) la siguiente doctrina jurisprudencial:

«1.- El procedimiento judicial previsto en el artículo 29.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, es adecuado para que los afectados por la inejecución de un acto firme adoptado en materia de concesión de subvenciones puedan formular la pretensión de que se condene a la Administración Pública al cumplimiento de sus obligaciones en los concretos términos en que están establecidas. No procede exceptuar de la aplicación de esta regla aquellos supuestos, como el analizado en este proceso, en que la Administración reconoce a un particular el derecho a percibir una subvención



cuyo abono será realizado mediante pagos diferidos condicionados al cumplimiento o mantenimiento por el beneficiario de los requisitos exigidos por la normativa aplicable».

Por consiguiente, la Administración demandada venía obligada a la ejecución del acto firme de concesión de la subvención, una vez acreditado el cumplimiento de la condición a que estaba subordinado el derecho ya declarado en la resolución de concesión. La justificación documental presentada (cuenta justificativa y demás documentos complementarios) no ha sido objeto de ningún reparo una vez solventados los distintos requerimientos. El documento contable necesario para efectuar el pago debió expedirse en el plazo de dos meses, según dispone el art. 36.5 de la Orden de 31 de octubre de 2008, plazo sobradamente transcurrido cuando se interpuso el recurso contencioso-administrativo. Es por ello que se ha acreditado tanto el derecho de la beneficiaria como la pasividad de Administración en el cumplimiento y ejecución de un acto administrativo firme, como es el de concesión de la subvención, del que se derivan, no ya meras expectativas, sino auténticos derechos, que se han consolidado desde el punto y hora que el beneficiario ha cumplido con las obligaciones de justificación a que venía subordinada la efectiva percepción de la subvención.

La causa de inadmisibilidad ha de ser rechazada con estimación del recurso contencioso-administrativo y condena a la Administración al abono de la cantidad concedida como subvención que estaba pendiente de pago, que asciende a la suma de 49.932,88 euros.

NOVENO.- No cabe estimar la pretensión de abono de las cantidades abonadas por intereses devengados por las pólizas de crédito que se dicen contratadas por la beneficiaria para sufragar los gastos en que incurrió para desarrollar la actividad de formación, pues ni el desempeño de la actividad formativa subvencionada estaba sujeto a la percepción de la ayuda, además de que percibió un anticipo del 75%, ni se justifica que dichas pólizas tuvieran por única finalidad subvenir las necesidades de liquidez derivadas del retraso en el abono del resto pendiente.

DÉCIMO.- Nos resta abordar la fijación de la interpretación, en relación al litigio enjuiciado, de las normas sobre las que se configuró la cuestión de interés casacional. En tal sentido, procede declarar 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 aquel viene obligado, que no inicia un procedimiento administrativo sujeto a un plazo máximo de resolución conforme al art. 43.2 de la LPAC (actual art. 21.3 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común). La Administración viene obligada al abono de la subvención concedida o la cantidad parcial pendiente, una vez verificada la completitud de la justificación presentada, comprobación para lo que dispone del plazo fijado en las bases reguladoras de la subvención, que en este caso es de dos meses, sin que puede resultar de aplicación, para esta limitada actuación de comprobación de la justificación, el plazo de prescripción de la acción de reintegro o declaración de la pérdida del derecho a la subvención que regula el art. 39 de la LGS.

UNDÉCIMO.- De conformidad con lo dispuesto en el art. 93.4 de la LJCA, cada parte abonará las costas causadas a su instancia en el recurso de casación y las comunes por mitad. En la misma forma soportarán las de instancia al ser parcial la estimación de las pretensiones de la demandante, por aplicación del art. 139.1, párrafo segundo, de la LJCA.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido, de acuerdo con la interpretación de las normas establecida en el fundamento jurídico décimo:

1.- Haber lugar al recurso de casación núm. 557/2017, interpuesto por la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía contra la sentencia de 29 de noviembre de 2016, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, estimatoria parcial del recurso contencioso-administrativo 100/2015, sentencia que se casa y anula.

2.- Rechazar la alegación de inadmisibilidad aducida por la Administración demandada.

3.- Estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo formulado por la Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía frente a la inactividad de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte en el procedimiento y pago de liquidación del expediente 98/2009/M/2253 de concesión de ayuda de subvenciones para la ejecución de las acciones en materia de formación profesional para el empleo, de acuerdo con lo previsto en la Orden de 31 de octubre de 2008 y resolución de 9 de diciembre de 2009.



4.- Condenar a la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía a que abone a la demandante, Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía la cantidad de 49.932,88 euros, tramo final de la subvención concedida en resolución de 9 de diciembre de 2009.

5.- Desestimar el resto de pretensiones de la demanda.

6.- Hacer el pronunciamiento sobre costas, en los términos previstos en el último fundamento.

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

Así se acuerda y firma.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Rafael Toledano Cantero, estando la Sala celebrando audiencia pública lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

FONDO DOCUMENTAL CENDO