



Roj: **STS 5283/2015** - ECLI: **ES:TS:2015:5283**

Id Cendoj: **28079130032015100373**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **07/12/2015**

Nº de Recurso: **821/2014**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a siete de Diciembre de dos mil quince.

VISTO por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Tercera por los Magistrados indicados al margen, el recurso contencioso-administrativo registrado bajo el número 2/821/2014 interpuesto por el Procurador Don Juan Torrecilla Jiménez, en representación de la mercantil INMOBILIARIA DE VISTAHERMOSA, S.A., con asistencia de Letrado, contra el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 17 de julio de 2014, que declaró el incumplimiento de las condiciones establecidas para el disfrute de los **incentivos regionales**, procediendo a modificar el importe de la subvención concedida que se fija en la cifra de 1.715.256,05 €, con la obligación de reintegrar al Tesoro Público 320.169,25 euros, junto con el abono de los intereses de demora cuantificados en 90.747,85 €. Ha sido parte recurrida la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada y defendida por el Abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal de la mercantil INMOBILIARIA DE VISTAHERMOSA, S.A., interpuso ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, con fecha 12 de septiembre de 2014, recurso contencioso-administrativo, registrado bajo el número 2/821/2014, contra el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 17 de julio de 2014, por el que acordó declarar el incumplimiento de las condiciones establecidas para el disfrute de los **incentivos regionales** y, en consecuencia, se modifica el importe de las subvenciones concedidas en proporción al alcance del incumplimiento, con la obligación de reintegrar al Tesoro Público la subvención percibida que excede de la subvención procedente, junto con los intereses de demora hasta la fecha del acuerdo (320.169,25 € subvención y 90.747,85 € intereses de demora).

SEGUNDO.- En su escrito de demanda, presentado el 13 de enero de 2015, alegó los hechos y fundamentos de Derecho que consideró oportunos y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« que teniendo por presentado este escrito con sus copias, se sirva admitirlo, tenga por interpuesta DEMANDA contra el Acuerdo de Resolución de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 17 de julio de 2014, recaída en el Expediente TO/685/P03 y notificada a esta parte con fecha 4 de agosto de 2014, para que, previo los trámites legales, acuerde dictar Sentencia por la que estimando la presente demanda acuerde:

a) *Declarar la prescripción del derecho a iniciar contra INMOBILIARIA DE VISTAHERMOSA, S.A., Expediente de Incumplimiento del expediente de **Incentivos Regionales** TO/685/P03, con la consiguiente Anulación de la resolución impugnada.*

b) *Subsidiariamente al anterior, estimar la alegación de cumplimiento de las condiciones del Expediente de **Incentivos Regionales** TO/685/P03, declarando cumplida la condición 2.3 del mismo y la consiguiente Anulación de la resolución impugnada.*

c) *Subsidiariamente a los anteriores, Anular la resolución impugnada Iniciación del Expediente de referencia por falta de motivación suficiente y/o por resultar desproporcionado lo acordado con el incumplimiento imputado.*



d) *En cualquier caso de los anteriores, con condena en costas procesales a la Administración demandada.*

Por Otrosí solicita el recibimiento del juicio a prueba.

Por Segundo Otrosí interesa trámite de conclusiones. » .

TERCERO.- El Abogado del Estado contestó a la demanda por escrito presentado el 2 de febrero de 2015, en el que alegó los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« que habiendo por presentado este escrito y sus copias, se sirva admitirlo, tenga por contestada la demanda, por recibidos los autos y el expediente administrativo que ahora se devuelven, para, previa la tramitación legal correspondiente, resolver este proceso por sentencia que lo DESESTIME. *Con costas.*

Por Otrosí Primero opina que la cuantía de este proceso asciende al principal a reintegrar al Tesoro Público, esto es, 320.169,25 euros.

Por Otrosí Segundo solicita que se deniegue el recibimiento del juicio a prueba.

Por Otrosí Tercero no se opone a la realización de conclusiones por escrito. » .

CUARTO.- Por Decreto de la Secretaria Judicial de esta Sala y Sección de 4 de febrero de 2015, se resuelve fijar la cuantía del presente recurso contencioso- administrativo en 410.917,10 ?.

QUINTO.- Por Auto de 11 de febrero de 2015, se acordó recibir el pleito a prueba y admitir la documental propuesta, consistente en el expediente administrativo.

SEXTO.- Por diligencia de ordenación de 16 de febrero de 2015, se acordó, no estimándose necesaria la celebración de vista, conceder al representante procesal del actor el plazo de diez días para a fin de que presente escrito de conclusiones sucintas sobre los hechos por el mismo alegados y motivos jurídicos en que se apoye, evacuándose dicho trámite por el Procurador Don Juan Torrecilla Jiménez en escrito presentado el 26 de febrero de 2015, en el que tras efectuar las alegaciones que consideró oportunas, lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« que, teniendo por presentado este escrito en tiempo y forma, se sirva admitirlo, y por presentado el escrito de CONCLUSIONES, se acuerde declarar el pleito concluso para Sentencia, y en su día se dicte Setnencia por la que se estime la demanda conforme a las pretensiones en ella expuestas. » .

SÉPTIMO.- Por diligencia de ordenación de 26 de febrero de 2015, se acordó otorgar el plazo de diez días a la Administración demandada para que presente sus conclusiones, evacuándose el trámite por el Abogado del Estado, en escrito presentado el 10 de marzo de 2015, en el que expuso las alegaciones que consideró oportunas y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« que habiendo por presentado este escrito y sus copias, se sirva admitirlo, tenga por formuladas conclusiones, para continuar con la tramitación de este proceso y resolverlo por sentencia que, tal como se pidió al contestar la demanda, desestime el recurso interpuesto. » .

OCTAVO.- Por providencia de fecha 29 de junio de 2015 se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat y se señaló para votación y fallo el día 6 de octubre de 2015, fecha en que tuvo lugar el acto. El 7 de octubre de 2015, se dictó providencia del tenor literal siguiente:

« *De conformidad con lo dispuesto en el artículo 33.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa , con suspensión del plazo para dictar sentencia, se concede a las partes un plazo común de diez días para que formulen las alegaciones que estimen oportunas en relación a la cuestión de si el artículo 43.2 del Real Decreto 899/2007, de 6 de julio , por el que se aprueba el **Reglamento de los incentivos regionales**, de desarrollo de la Ley 50/1985, de 27 de diciembre, es ilegal por contravenir lo dispuesto en el artículo 39.2 c) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones , o si es procedente una interpretación integrativa de ambas disposiciones .».*

NOVENO.- Las partes, evacuaron el traslado conferido por providencia de fecha 7 de octubre de 2015, con el siguiente resultado:

1º.- El Abogado del Estado en escrito presentado el 27 de octubre de 2015, efectuó las manifestaciones que consideró oportunas, lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« *admíta este escrito y su copia y tenga por despacho el traslado concedido mediante providencia del día 7 de los corrientes, en los términos expuestos. » .*

2º.- La representación procesal de la mercantil INMOBILIARIA DE VISTAHERMOSA, S.A. presentó escrito el 28 de octubre de 2015, en el que tras efectuar, asimismo, las manifestaciones que consideró oportunas, lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:



« que teniendo por presentado este escrito, se sirva admitirlo, tenga por realizadas las alegaciones que en él se contienen y por evacuado el trámite conferido mediante Providencia de 7 de octubre de 2015, a fin de que, previo los trámites oportunos, dicte sentencia de conformidad con el suplico de nuestra demanda. » .

DÉCIMO.- Recibidas las alegaciones de las partes, se volvió a deliberar nuevamente el día 1 de diciembre de 2015.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat, Magistrado de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Sobre el objeto y el planteamiento del recurso contencioso-administrativo.

El recurso contencioso-administrativo que enjuiciamos se interpuso por la representación procesal de la mercantil INMOBILIARIA DE VISTAHERMOSA, S.A. contra el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 17 de julio de 2014, que declaró el incumplimiento de las condiciones establecidas para el disfrute de los **incentivos regionales**, procediendo a modificar el importe de la subvención concedida que se fija en la cifra de 1.715.256,05 €, con la obligación de reintegrar al Tesoro Público 320.169,25 euros, junto con el abono de los intereses de demora cuantificados en 90.747,85 €.

La pretensión anulatoria del mencionado Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos se fundamenta en la alegación de que ha finalizado el plazo para realizar la labor inspectora, conforme a lo dispuesto en el artículo 43.2 del Real Decreto 899/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el **Reglamento de los incentivos regionales**, de desarrollo de la Ley 50/1985, de 27 de diciembre, ya que en el presente caso la obligación de crear y mantener 30 puestos de trabajo en el establecimiento objeto del proyecto subvencionable hasta el final del periodo de vigencia, y de mantener 86 puestos de trabajo hasta el citado final del plazo de vigencia, y un mínimo de 2 años después del final del periodo de vigencia, expiraba el 4 de marzo de 2010, por lo que cuando se le notificó el inicio del procedimiento -6 de marzo de 2014-, ya había prescrito el término para realizar la labor inspectora.

Se alega que la Administración confirma el incumplimiento de las condiciones amparándose en un informe propuesta de resolución donde se señala únicamente a este respecto que no puede entenderse prescrito el derecho de la Administración a la inspección, ya que la condición 2.9 de la resolución individual de la concesión (mantenimiento de la inversión durante 5 años) finalizó el 4 de marzo de 2013, de modo que el plazo para investigar el incumplimiento de las obligaciones impuestas al beneficiario concluyó el 4 de marzo de 2017.

En este sentido, se alega que la Administración no puede pretender interpretar lo dispuesto en el artículo 43.2 del Real Decreto 899/20067, de forma tan amplia que le permita tener capacidad inspectora 8 años después de haberse tenido que cumplir la mayoría de las condiciones recogidas en la resolución individual, y que debían cumplirse con la finalización del periodo de vigencia (2008) o dos años más tarde (2010).

Subsidiariamente, se aduce que no ha incumplido la condición de mantenimiento del nivel de empleo prevista en la resolución individual, en referencia al periodo comprendido entre febrero de 2009 a marzo de 2010, ya que cabe considerar que la finalización del plazo de vigencia a estos efectos de mantenimiento del empleo era el 4 de marzo de 2007, ya que la ampliación del plazo para ejecutar el proyecto se debió a que tuvo que realizar una intervención arqueológica en una parte integrante del Hotel, lo que dificultaba justificar la efectiva realización de la inversión proyectada.

En último término, se alega que el Acuerdo impugnado carece de motivación y justificación del incumplimiento imputado, pues la falta de creación y mantenimiento de 4,172 puestos de trabajo sólo se produjo en el mes de agosto de 2009.

SEGUNDO.- Sobre la prosperabilidad del recurso contencioso-administrativo.

El Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 17 de julio de 2014, debe declararse nulo por contravenir lo dispuesto en el artículo 39.2 c) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que dispone que el plazo de prescripción para reconocer o liquidar el reintegro se computa «en el supuesto de que se hubieran establecido condiciones u obligaciones que debieran ser cumplidas o mantenidas por parte del beneficiario o entidad colaboradora durante un período determinado de tiempo, desde el momento en que venció dicho plazo», ya que estimamos que esta disposición resulta plenamente aplicable a las ayudas de **incentivos regionales**, a título de Derecho supletorio, de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional novena del citado texto legal, al no contener la Ley 50/1985, de 27 de diciembre, de **incentivos regionales** para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales, una regulación específica del cómputo del plazo de prescripción de dicha acción de reintegro.



En efecto, estimamos que la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, incurre en error de Derecho, al fundamentar el Acuerdo de 17 de julio de 2014, en el artículo 43.2 del Real Decreto 899/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el **Reglamento de los incentivos regionales**, de desarrollo de la Ley 50/1985, de 27 de diciembre, que establece que «las funciones de vigilancia e inspección se extenderán a cuantas cuestiones puedan plantearse en relación con las subvenciones concedidas al amparo de la Ley 50/1985, de 27 de diciembre, de **Incentivos Regionales**, y podrán realizarse hasta transcurridos cuatro años contados desde el vencimiento del plazo de la última de las condiciones que debieran ser cumplidas o mantenidas, impuestas en virtud de la correspondiente Resolución Individual», pues no tiene en cuenta que este precepto no puede ser interpretado contra legem en el sentido de habilitar a la Dirección General de Fondos Comunitarios a poder realizar funciones de control del cumplimiento de cualesquiera obligaciones estipuladas en la resolución individual de concesión de **incentivos regionales**, aunque respecto de alguna de ellas hubiere transcurrido el plazo de prescripción de cuatro años.

Por ello, en el supuesto enjuiciado, el cómputo del plazo de prescripción de cuatro años no debe efectuarse desde el vencimiento del plazo de la última condición impuesta en la resolución individual que, en este supuesto, se corresponde con la fecha de 4 de marzo de 2013, de acuerdo con la condición 2.9 de la resolución individual adoptada por la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Economía y Hacienda de 4 de marzo de 2005, que estipulaba que la empresa debía mantener la inversión durante cinco años en la zona, una vez finalizado el plazo de vigencia, ya que sostenemos que cabe entender que el término para realizar por parte de la Dirección General de Fondos Comunitarios las labores de vigilancia e inspección del cumplimiento de las obligaciones impuestas a la mercantil recurrente, beneficiaria de la subvención concedida por Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 24 de febrero de 2008, y, concretamente, en lo que concierne al cumplimiento de la condición 2.3 establecida en la resolución individual de crear y mantener 30 puestos de trabajo, así como la de mantener 86 puestos de trabajo durante los dos años siguientes a la terminación del plazo de vigencia (4 de marzo de 2007); posteriormente ampliado al 4 de marzo de 2008), había concluido el 4 de marzo de 2014.

Al respecto, cabe poner también de relieve que el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 17 de julio de 2014, contradice la doctrina jurisprudencial de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo expuesta en la sentencia de 30 de julio de 2013 (RCA 213/2012), en que sostuvimos que una vez que ha «finalizado el plazo de cumplimiento de una concreta obligación, el plazo de comprobación sobre la misma empieza a correr en beneficio de la empresa receptora de la subvención; el criterio contrario carece de justificación, pues cada condición es autónoma y ha sido establecido con distintos requisitos, y es congruente con ello que el plazo de comprobación se corresponda con cada una de las obligaciones estipuladas en la subvención. En consecuencia, habrá que estar al sentido de las actuaciones de comprobación para ver si efectivamente han supuesto una interrupción general de los plazos o si están referidos a una concreta causa de incumplimiento. En el caso de autos, el examen de los escritos de solicitud de información de 2.008 y el de la propia empresa de marzo de 2.009 a que se refiere la Administración están todos clara y exclusivamente referidos al cumplimiento de la condición de mantenimiento de la inversión, lo que resulta corroborado por el hecho de que el acuerdo de iniciación del expediente de incumplimiento se circunscribe a dicha condición».

En último término, procede significar que aunque cupieran interpretaciones del artículo 43.2 del Real Decreto 899/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el **Reglamento de los incentivos regionales**, de desarrollo de la Ley 50/1985, de 27 de diciembre, que resultarían compatibles con lo dispuesto en el artículo 39.2 c) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, razones de seguridad jurídica, que exige, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que las normas jurídicas se redacten de tal forma que los destinatarios puedan conocer el contenido prescriptivo de sus disposiciones para preservar el principio de certeza del Derecho y la confianza de los ciudadanos en el mismo, determina que debemos declarar la nulidad del inciso de aquella disposición en que, sin modulación, excepción o límite alguno, se autoriza a la Dirección General de Fondos Comunitarios a realizar funciones de vigilancia respecto del cumplimiento de obligaciones que, atendiendo al plazo estipulado en la resolución individual, la acción de reintegro habría prescrito.

En consecuencia con lo razonado, procede estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la mercantil INMOBILIARIA DE VISTAHERMOSA, S.A. contra el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 17 de julio de 2014, que declaró el incumplimiento de las condiciones establecidas para el disfrute de los **incentivos regionales**, procediendo a modificar el importe de la subvención concedida que se fija en la cifra de 1.715.256,05 €, con la obligación de reintegrar al Tesoro Público 320.169,25 euros, junto con el abono de los intereses de demora cuantificados en 90.747,85 €, que declaramos nulo por ser disconforme a Derecho.

**TERCERO.-Sobre las costas procesales.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa , no procede imponer las costas procesales causadas en el presente recurso contencioso-administrativo al presentar la controversia planteada serias dudas de Derecho.

En atención a lo expuesto, en nombre del Rey, y en ejercicio de la potestad jurisdiccional que emana del Pueblo español y nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

Primero.- Que debemos estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la mercantil INMOBILIARIA DE VISTAHERMOSA, S.A., contra el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 17 de julio de 2014, que anulamos por ser contrario a Derecho.

Segundo.- Que debemos declarar y declaramos la nulidad del artículo 43.2 del Real Decreto 899/2007, de 6 de julio , por el que se aprueba el **Reglamento de los incentivos regionales**, de desarrollo de la Ley 50/1985, de 27 de diciembre, en el inciso que especifica la forma de computar el plazo de cuatro años establecido para realizar la funciones de vigilancia e inspección del cumplimiento de las obligaciones impuestas a los beneficiarios, que dispone «contados desde el vencimiento del plazo de la última de las condiciones que debieran ser cumplidas o mantenidas, impuestas en virtud de la correspondiente Resolución Individual».

Tercero.- No efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso contencioso-administrativo.

Cuarto.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 72.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo, **ordenamos la publicación de este fallo en el Boletín Oficial del Estado** .

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando lo pronunciamos, mandamos y firmamos .- Pedro Jose Yague Gil.- Eduardo Espin Templado.- Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat.- Eduardo Calvo Rojas.- Maria Isabel Perello Domenech.- Jose Maria del Riego Valledor.- Diego Cordoba Castroverde.- Rubricados. **PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.- Aurelia Lorente Lamarca.- Firmado.