Roj: SAN 3130/2017 - **ECLI:**ES:AN:2017:3130
Órgano: Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 6
Nº de Recurso: 41/2016
Nº de Resolución:
Fecha de Resolución: 18/07/2017
Procedimiento: PROCEDIMIENTO ORDINARIO
Ponente: BERTA MARIA SANTILLAN PEDROSA
Tipo de Resolución: Sentencia

Resumen:

SUBVENCIONES Y BECAS

Encabezamiento

A U D I E N C I A N A C I O N A L

Sala de lo Contencioso-Administrativo

SECCIÓN SEXTA

Núm. de Recurso: 0000041 / 2016

Tipo de Recurso: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Núm. Registro General: **07510/2016**

Demandante: **FEDERACION ESPAÑOLA DE FUTBOL**

Procurador: **D. MARCOS JUAN CALLEJA GARCÍA**

Demandado: **CONSEJO SUPERIOR DE DEPORTES**

Abogado Del Estado

Ponente IIma. Sra.: **Dª. BERTA SANTILLAN PEDROSA**

S E N T E N C I A Nº:

IIma. Sra. Presidente:

Dª. BERTA SANTILLAN PEDROSA

Ilmos. Sres. Magistrados:

D. SANTIAGO PABLO SOLDEVILA FRAGOSO

D. FRANCISCO DE LA PEÑA ELIAS

Dª. ANA ISABEL RESA GÓMEZ

D. RAMÓN CASTILLO BADAL

Madrid, a dieciocho de julio de dos mil diecisiete.

VISTO por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, el recurso contencioso-administrativo núm. 41/2016, promovido por el Procurador de los Tribunales D. Marcos Juan Calleja García, en nombre y en representación de la **FEDERACION ESPAÑOLA DE FUTBOL** , contra la resolución del Sr. Presidente del Consejo Superior de Deportes dictada en fecha 18 de mayo de 2015 que desestima el recurso de reposición interpuesto contra la resolución de 13 de febrero de 2015 que acuerda el reintegro parcial de la subvención nominativa concedida en el ejercicio 2010 a dicha entidad. Ha sido parte en autos la Administración demandada representada por el Abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - Interpuesto el recurso y seguidos los trámites prevenidos por la ley, se emplazó a la parte recurrente para que formalizase la demanda en la que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que entendió oportunos solicitó a la Sala que dicte Sentencia estimatoria, anulando el acto administrativo impugnado por no ser conforme a derecho.

SEGUNDO. - El Abogado del Estado contesta a la demanda mediante escrito en el que suplica se dicte sentencia por la que se desestime el recurso contencioso administrativo interpuesto con imposición de costas a la parte recurrente.

TERCERO. - Una vez admitidas las pruebas documentales propuestas por la recurrente se dio traslado a las partes para que presentaran escritos de conclusiones y una vez aportados quedaron las actuaciones pendientes para votación y fallo.

CUARTO. - Para votación y fallo del presente proceso se señaló la audiencia el día 29 de marzo de 2017.

QUINTO. - En la tramitación del presente proceso se han observado las prescripciones legales.

VISTOS los preceptos legales citados por las partes, concordantes y de general aplicación.

Siendo Ponente la Magistrada Ilma. Sra. Dña. BERTA SANTILLAN PEDROSA .

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - En el presente recurso contencioso administrativo la FEDERACION ESPAÑOLA DE FUTBOL (en adelante, RFEF) impugna la Resolución del Sr. Presidente del Consejo Superior de Deportes dictada en fecha 18 de mayo de 2015 que desestima el recurso de reposición que se había interpuesto contra la resolución de fecha 13 de febrero de 2015 que acuerda el reintegro parcial de la subvención nominativa concedida en el ejercicio 2010 a la RFEF para la distribución al futbol no

profesional del 1% de la recaudación procedente de las apuestas deportivo-benéficas en relación con las apuestas mutuas deportivas de futbol.

SEGUNDO.- Con el fin de centrar adecuadamente el objeto del proceso se destacan los siguientes hechos que se deducen del expediente administrativo y de las alegaciones de las partes:

a) La Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010 aprobó, en el presupuesto del Consejo Superior de Deportes (en adelante, CSD) para dicho ejercicio, dos partidas a favor de la RFEF, en cumplimiento de lo dispuesto en el *Real Decreto 419/1991, de 27 de marzo, por el que se regula la distribución de la recaudación y premios en las Apuestas Deportivas del Estado y otros juegos gestionados por el Organismo Nacional de Loterías y Apuestas Deportivas del Estado. Según lo dispuesto en el artículo 1.d*) del mencionado Real Decreto se asigna el 1% de la recaudación de las apuestas deportivo-benéficas, al CSD con destino al futbol no profesional.

b) Dichas subvenciones se contienen, por una parte, en el Capítulo IV, para programas de actividad de futbol no profesional por un importe de 336.370 euros y, por otra, en el Capítulo VII para obras y equipamientos de futbol no profesional por importe de 4.471.520 euros. Cantidades que fueron posteriormente incrementadas al aprobarse sendos suplementos de créditos por importe de 838.913,25 euros y de 507.718, 64 euros, respectivamente. Y conforme al Real Decreto 258/1998, de 20 de febrero, de modificación parcial del Real Decreto 419/1991, de 27 de marzo, esos créditos se deben destinar por el CSD al fomento del futbol no profesional, de acuerdo con los criterios objetivos que determine dicho organismo.

c) Con fecha 18 de mayo de 2010 se firma el Convenio de Colaboración entre el CSD y la RFEF con el objeto de fijar los criterios y de establecer los programas de actuación para regular la distribución al futbol no profesional del 1% de la recaudación de las apuestas deportivo-benéficas. En dicho Convenio se estableció en su cláusula tercera la creación de una Comisión Mixta de carácter paritario que debía celebrar reuniones periódicas en las cuales se debía acordar la relación de programas e instalaciones que iban a ser objeto de financiación durante el ejercicio 2010.

d) De acuerdo con el Plan de actuaciones de comprobación de subvenciones de la Subdirección General de Inspección del CSD se procedió a la revisión de la documentación justificativa de la subvención concedida a la RFEF al amparo del citado Convenio de 18 de mayo de 2010 para el futbol no profesional procedente de la recaudación de las apuestas deportivo-benéficas en el ejercicio 2010.

e) Con fecha 15 de abril de 2014 se remitió oficio a la RFEF de requerimiento de subsanación de documentación justificativa de la subvención concedida en el ejercicio 2010.

f) Realizadas las oportunas comprobaciones relativas a la subvención otorgada con cargo al Capítulo VII, concepto 789, del presupuesto del CSD, se dictó en fecha 13 de febrero de 2015 resolución por el Presidente del CSD por la que se acuerda solicitar el reintegro parcial de la subvención concedida a la RFEF en el ejercicio 2010 por importe total de 2.286.754, 80 euros (1.901.613,04 euros más los intereses de demora).

g) Frente a dicha resolución la RFEF interpuso recurso de reposición que se

rechazó mediante la resolución que constituye el objeto del presente proceso que confirma el acuerdo de reintegro parcial.

TERCERO.- Las razones que han llevado al CSD a reclamar a la RFEF el reintegro parcial de la subvención nominativa analizada son las siguientes:

a) Justificación insuficiente de gasto subvencionable por falta de acreditación del IVA o IGIC como gastos subvencionables (*art. 31.8 de la Ley General de Subvenciones*) por importe total de 299.162, 46 euros que afecta a varios programas de actuación: Sepúlveda C.F. con el campo de césped artificial; Palazuelo de Eresma con obras varias en CF; Villagarcia del Llano con vestuarios y gradas; Sisante con reparación CF y vestuarios; Villafranco de Guadiana, con el cerramiento CF e iluminación; Lugo, Gradas en CF; Orusco de Tajuña con la adecuación de vestuarios; Madrid García de la Mata con remodelación de vestuarios y obras varias; La Orotava con visera en la grada; La Guancha con visera en la grada en CF; Palma de Mallorca (CF Penya Arrabal) con el campo de césped F-7; Palma de Mallorca (CF SD La Salle) con el campo de césped F-7; Briviesca con obras varias; Aldeacentenera en vestuarios e iluminación CF; Plasencia de las Armas (Solaruce) con el campo césped artificial; Club Deportivo Añorga con el campo césped artificial; La Guancha, marcaje F-7 y pintura parámetros cierre; Puntallana con aseos en CF y Burriana CF con campo de césped artificial.

b) Falta de acreditación o acreditación insuficiente del pago (*art.31.2 LGS*) por importe de 228.984 euros en La Matanza de Acentejo con el campo de césped artificial; Horche con obras varias en CF; Arenas de San Pedro y Alegria-Dulantzi con campo de césped artificial.

c) Gastos no subvencionables por pagos realizados después de terminado el plazo de justificación de la subvención por importe de 380.429,23 euros en Belmonte del Tajo con el acondicionamiento de vestuarios CF; Ceuta (Benito) con obras varias en CF; Ceuta (Demetrio) con obras varias en CF; Beniel con campo de césped artificial; San Pedro del Pinatar con construcción CF césped natural.

d) Justificación insuficiente por no acreditarse el compromiso de uso de las instalaciones por importe de 60.000 euros en Villanueva de la Jara con reparaciones en CF.

e) Justificación insuficiente por no aportarse certificado de otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos (*art.30.4 , 37.g LGS y clausula sexta del Convenio CSD-RFEF*) por importe de 125.000 euros en Vinaroz con campo de césped artificial.

f) Actuaciones con más de una causa de reintegro por importe de 808.117,35 euros en: Calatayud campo de césped artificial; Benavente campo de césped artificial F-11, Segovia Estadio de la Albufera, riego, solado, iluminación y cerramiento; San Joan de les Abadeses campo de futbol de césped artificial; CD Anaitasuna obras varias en CF; Guardamur obras varias en CF; Barcelona (UD Sant Andreu) reparaciones varias en CF; Los Realejos obras varias en 3 CF; Villar del Arzobispo remodelación CF La Paz; La Llosa campo de césped artificial; Canals campo de césped artificial.

CUARTO. - En el escrito de demanda presentado por la recurrente, FEDERACION ESPAÑOLA DE FUTBOL, se solicita que se dicte una sentencia estimatoria del recurso contencioso administrativo y, en consecuencia, que se deje sin efecto el acuerdo de reintegro parcial de la subvención nominativa analizada. Y ello en virtud de

las siguientes consideraciones:

a) Afirma que no se puede exigir a la RFEF el reintegro parcial de la subvención por incumplimiento de la RFEF cuando, de conformidad con el Convenio suscrito entre el CSD y el RFEF, la responsable de la aprobación de los proyectos era la Comisión Mixta formada por 5 miembros de la RFEF y por 5 miembros del CSD. Proyectos de actuación realizados en relación con el futbol no profesional que especifica en su escrito de demanda - folios 9, 10, 11 y 12-. Y añade que también es contrario a derecho que el CSD acuerde el reintegro parcial de la subvención sobre la base de supuestos incumplimientos de los que el CSD seria, en todo caso, responsable por cuanto participó en la aprobación de los proyectos a financiar como miembro de la Comisión Mixta.

b) Muestra su discrepancia con cada una de las razones que han llevado al CSD a exigirle el citado reintegro.

c) Por otra parte, mantiene que si ha realizado los proyectos financiados y que ello ha quedado acreditado mediante la aportación por parte de la RFEF de diversas facturas que demuestran que ha destinado los fondos públicos recibidos a los fines previstos. Facturas que, de acuerdo con el *artículo 30 de la Ley General de Subvenciones* , constituyen un medio valido para justificar la realización de las obras subvencionadas. En este sentido destaca que la RFEF entrega a los correspondientes Ayuntamientos y a las Federaciones Regionales de futbol el dinero procedente de la subvención para realizar los proyectos previamente aprobados en la Comisión en beneficio del futbol no profesional y son estos quienes encargan a terceros la realización de las obras. Y por ello la recurrente considera que, para poder entender que se ha justificado la realización de las obras subvencionadas, es suficiente con la aportación de la prueba del gasto mediante las facturas y que supone una extralimitación exigir a la RFEF que, además, deba acreditar que el pago de dichas facturas se ha producido efectivamente por los Ayuntamientos /Federaciones Regionales.

d) Finalmente refiere que el reintegro solicitado es desproporcionado en relación con el tipo de incumplimientos imputados.

Por su parte, el Abogado del Estado solicita la desestimación del presente recurso contencioso administrativo.

QUINTO .- Centrado el objeto de debate corresponde analizar si es ajustado a derecho el acuerdo de reintegro parcial de la subvención reconocida a la RFEF procedente del 1% de las apuestas deportivas-benéficas.

Para una mejor exposición de las razones de la RFEF y del CSD para impugnar o acordar, según el caso, el reintegro parcial de la subvención analizada, esta Sección va a exponer inicialmente los motivos de impugnación así como las razones recogidas al respecto en la resolución impugnada para luego determinar cuál de las dos posturas entiende esta Sala que mejor se ajusta al ordenamiento jurídico.

Inicialmente, la RFEF razona la nulidad del acuerdo impugnado alegando que no se le puede reclamar el reintegro acordado basado en incumplimientos por parte de la RFEF cuando, de conformidad con el Convenio suscrito entre el CSD y la RFEF en fecha 18 de mayo de 2010, la responsable de la aprobación de los proyectos era la Comisión Mixta. Y sobre este punto, la resolución impugnada expone:

"...no se puede aceptar este argumento de la recurrente mediante el que trata de confundir la justificación de la subvención con las funciones de la Comisión Mixta, toda vez que como beneficiaria de la subvención, la RFEF está obligada a cumplir con lo establecido en el artículo 14 de la LGS ".

Esta Sección rechaza las consideraciones de la recurrente. En la Cláusula Tercera del referido Convenio se establecen las funciones de la Comisión Mixta cuando dispone que: *"Se crea una Comisión Mixta de carácter paritario para la celebración de las propuestas concretas de actuación, de acuerdo con los objetivos y programas a que se refiere el presente convenio, así como para su seguimiento posterior. Esta Comisión Mixta celebrará reuniones periódicas en las cuales se acordará la relación de programas e instalaciones que sean objeto de financiación durante el ejercicio 2010, con la cuantía establecida en esta Comisión Mixta".* Por tanto, a la citada Comisión Mixta le corresponde determinar que programas e instalaciones concretas van a ser objeto de financiación de las muchas ofertas que se presentan. Pero ahí acaba su responsabilidad. Y sin embargo, en el caso analizado, la razón del acuerdo de reintegro de la subvención es porque la Administración entendió que la RFEF, que había sido la beneficiaria de la subvención, había justificado de forma incorrecta el destino de la subvención aprobada por la citada Comisión Mixta que dadas sus funciones no puede tener la condición de beneficiaria de la subvención y, por tanto, ninguna responsabilidad se le puede exigir en relación con el cumplimiento de las obligaciones impuestas a la beneficiaria. Se insiste en que el único beneficiario de dichas ayudas es la RFEF que es quien recibe las citadas cantidades para financiar proyectos de futbol no profesional. Y como es dicha entidad quien recibe los fondos públicos es ella quien debe responder de su adecuado uso y destino cuando en este caso los motivos que han llevado a la Administración a ordenar el reintegro no son debidas a que las irregularidades pudieran estar en las razones que llevaron a la citada Comisión a financiar unos proyectos y no otros.

Es decir, no se analiza en la resolución impugnada ningún incumplimiento en la aprobación de las actuaciones a realizar sino en la justificación adecuada y suficiente de la aplicación de los fondos. No se puede confundir la justificación de la subvención con las funciones de la Comisión Mixta de la que forma parte tanto la RFEF como el CSD respecto a la aprobación de los proyectos.

No puede ponerse en duda la condición de beneficiaria de la RFEF cuando en la cláusula sexta del Convenio suscrito el 18 de mayo de 2010 entre el CSD y la RFEF se dispone que:

" *Una vez libradas las cantidades a cuenta del total de la subvención, la RFEF presentara al CSD, en el plazo de tres meses, la justificación documental necesaria para la comprobación material del abono de la subvención a la entidad objeto de la misma. El CSD podrá, a tal fin, realizar cuantas inspecciones considere oportunas. La RFEF presentara al CSD una certificación emitida por los servicios técnicos, de las cantidades realmente ejecutadas y certificadas por los diferentes contratistas, para cada una de las obras que se hayan ejecutado de acuerdo con los requisitos establecidos en la Comisión Mixta y que estén incluidas en las actas de la misma".* Y se añade que *"de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley General de Subvenciones , el CSD instara el reintegro de la subvención en los casos en que concurra alguna de las circunstancias previstas en dicho artículo".*

Y, en consecuencia, la RFEF como beneficiaria es quien está obligada a

justificar adecuadamente la subvención tal como establece el *artículo 14 de la Ley General de Subvenciones* en cuyos apartados 1.a), b), c) f) g) y i), entre las obligaciones de los beneficiarios de las subvenciones se encuentran las de:

"a) Cumplir el objetivo, ejecutar el proyecto, realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de las subvenciones.

b) Justificar ante el órgano concedente o la entidad colaboradora, en su caso, el cumplimiento de los requisitos y condiciones, así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión o disfrute de la subvención.

c) Someterse a las actuaciones de comprobación, a efectuar por el órgano concedente o la entidad colaboradora, en su caso, así como cualesquiera otras de comprobación y control financiero que puedan realizar los órganos de control competentes, tanto nacionales como comunitarios, aportando cuanta información le sea requerida en el ejercicio de las actuaciones anteriores.

.....

f)Disponer de los libros contables, registros diligenciados y demás documentos debidamente auditados en los términos exigidos por la legislación mercantil y sectorial aplicable al beneficiario en cada caso, así como cuantos estados contables y registros específicos sean exigidos por las bases reguladoras de las subvenciones, con la finalidad de garantizar el adecuado ejercicio de las facultades de comprobación y control.

g)Conservar los documentos justificativos de la aplicación de los fondos recibidos, incluidos los documentos electrónicos, en tanto puedan ser objeto de las actuaciones de comprobación y control.

.....

i)Proceder al reintegro de los fondos percibidos en los supuestos contemplados en el artículo 37 de esta ley ".

SEXTO.- Una vez que se ha determinado que corresponde a la RFEF la justificación de la efectiva realización de los proyectos así como la acreditación de la efectiva realización de los gastos corresponde analizar si ha existido o no incumplimiento por parte de la RFEF. Y en el análisis de esta cuestión se examinaran cada uno de los incumplimientos detectados por el CSD y que han determinado el acuerdo de reintegro parcial de la subvención recogidos de forma individualizada en el fundamento de derecho tercero de esta sentencia.

La Administración reclama a la RFEF el reintegro de la cantidad recibida por importe de 299.162,46 euros porque entiende que hay una *"justificación insuficiente por falta de acreditación del IVA o IGIC como gasto subvencionable"* . De conformidad con lo dispuesto en el *artículo 31.8 de la LGS* , los tributos serán gastos subvencionables cuando el beneficiario de la subvención los abona efectivamente y, en ningún caso, se considerarán gastos subvencionables los impuestos indirectos cuando sean susceptibles de recuperación o compensación así como los impuestos personales de la renta. Pues bien, corresponde a la RFEF la carga de la prueba sobre el hecho de que el IVA cuyo importe reclama reúne las condiciones exigidas legalmente para poder

ser un gasto subvencionable. Hecho que no se acredita ni en vía administrativa ni en vía judicial limitándose a sostener que el CSD no le puede exigir dicha prueba ya que con ello está vulnerando el principio de confianza legítima y el de seguridad jurídica porque (1) se ha solicitado casi cuatro años después de la realización de las obras y (2) no figuraban dichos documentos en el documento denominado "Condiciones Generales" en el que se recogía la documentación que debía aportarse en relación con cada uno de los proyectos a financiar. Difícilmente puede aceptarse por esta Sala que se vulneran dichos principios con la exigencia de dichos documentos necesarios para comprobar si se está o no ante un gasto subvencionable cuando su exigencia supone el cumplimiento de un requisito que se exige en una norma con rango de ley - *art. 38.3 de la LGS* - y el precepto legal que lo regula no tiene dudas interpretativas. Lo cual hace inadmisible la afirmación de que la Administración ha ejercitado sus derechos y prerrogativas más allá del límite trazado por las exigencias de la ley y, además, se ha respetado el plazo de prescripción de cuatro años. El plazo para presentar la justificación por parte del beneficiario vencía el 21 de abril de 2011 y la resolución de inicio del procedimiento de reintegro parcial fue en fecha 26 de noviembre de 2014.

Y el CSD sobre este incumplimiento concluye que la RFEF no ha aportado ninguna justificación en relación con la acreditación del IVA o IGIC como gasto subvencionable en relación con las siguientes actuaciones: Sepúlveda (C.F. campo de césped artificial); Palazuelo de Eresma (obras varias en CF); Villagarcia del Llano (vestuarios y gradas); Sisante (reparación CF y vestuarios); Villafranco de Guadiana (cerramiento CF e iluminación); Lugo (Gradas en CF); Orusco de Tajuña (adecuación de vestuarios); Madrid García de la Mata (remodelación de vestuarios y obras varias); La Orotava (visera en la grada); La Guancha (visera en la grada en CF); Palma de Mallorca, CF Penya Arrabal (campo de césped F-7); Palma de Mallorca, CF SD La Salle (campo de césped F-7); Briviesca (obras varias); Aldeacentenera (vestuarios e iluminación CF); Plasencia de las Armas,Solaruce (campo césped artificial); Club Deportivo Añorga (campo césped artificial); La Guancha (marcaje F-7 y pintura parámetros cierre); Puntallana (aseos en CF) y Burriana CF (campo de césped artificial).

SÉPTIMO.- Asimismo, el CSD reclama a la recurrente en concepto de reintegro parcial de la subvención el importe de 228.904 euros por la falta de acreditación o acreditación insuficiente del pago en relación con lo dispuesto en el *artículo 31.2 LGS* . Y ello en relación con las siguientes actuaciones: La Matanza de Acentejo (campo de césped artificial) que no hay constancia de la realización de la transferencia; Horche (obras varias en CF) no aporta documentos originales o fotocopias compulsadas; Arenas de San Pedro se aporta por la RFEF un email dirigido al Ayuntamiento requiriendo información sin obtener respuestas y Alegría-Dulantzi (campo de césped artificial) no se ha acreditado de forma indubitada el pago.

Sobre este incumplimiento, la recurrente no analiza cada uno de los defectos concretos que la Administración realiza respecto de cada una de las actuaciones subvencionadas. Por el contrario, se ha limitado a realizar alegaciones genéricas. Y en este caso, frente al criterio de la Administración, la RFEF sostiene que para acreditar la realización del gasto es suficiente con la aportación por su parte de las facturas que constatan la realidad de las obras pero añade que no es procedente que también se le requiera que demuestre documentalmente que dichas facturas se han abonado o pagado efectivamente. Y justifica dicha afirmación refiriendo que el hecho de que a un determinado contratista se le haya abonado o no una determinada factura es una cuestión que escapa al ámbito de la justificación de la subvención ya que como los proyectos subvencionados se han llevado a cabo por las Federaciones Regionales y los

Ayuntamientos que son quienes han recibido de la RFEF los fondos públicos de la subvención. Y entiende que a la RFEF le corresponde únicamente acreditar el cumplimiento de su relación con los Ayuntamientos y/o Federaciones Regionales - y para ello considera suficiente la aportación de la factura- y no el cumplimiento o no de las obligaciones contractuales derivadas de los contratos entre los Ayuntamientos y/o Federaciones Regionales y las empresas contratistas - y entre ellas el pago de dichas obras-. En otras palabra, la RFEF sostiene que como beneficiaria de la subvención únicamente le corresponde acreditar el pago a los Ayuntamientos o a las Federaciones regionales de las obras que se les encomendaron pero no le corresponde acreditar que estos últimos han pagado a su vez a los contratistas encargados de la realización de las obras por cuenta de los citados Ayuntamientos o Federaciones regionales a costa del importe de la subvención recibida en cada caso por la recurrente. Según la recurrente es ajeno a la subvención el hecho de que el Ayuntamiento o las Federaciones regionales mantengan deudas con sus contratistas.

Frente a esta alegación la resolución recurrida refiere que la RFEF como beneficiaria y receptora de fondos públicos asume la carga de la prueba sobre la acreditación del correcto destino de los fondos públicos a la realización de las obras proyectadas y autorizadas en la Comisión Mixta lo que incluye la obligación de acreditar no solo formalmente la realización de las obras aportando las facturas correspondientes sino también que las mismas han sido abonadas toda vez que únicamente se considera gasto realizado el efectivamente pagado.

Sobre este extremo esta Sección sigue la tesis de la Administración toda vez que tiene apoyo en el *artículo 31.2 de la Ley General de Subvenciones* cuando dispone que:

"Salvo disposición expresa en contrario en las bases reguladoras de las subvenciones, se considerara gasto realizado el que ha sido efectivamente pagado con anterioridad a la finalización del plazo de justificación determinado por la normativa reguladora de la subvención". Y en el *artículo 30. 3 de la misma Ley* en el que se dice: *"Los gastos se acreditaran mediante facturas y demás documentos de valor probatorio equivalente con validez en el trafico jurídico mercantil o con eficacia administrativa, en los términos establecidos reglamentariamente".*

No cabe duda de que dicho precepto entiende que solo se considerará gasto subvencionable cuando la factura que acredita la realización de la actividad subvencionada ha sido abonada.

Por otra parte, tal como dispone el referido *artículo 31.2 de la LGS* , el pago de las facturas debe ser anterior a la finalización del plazo de justificación. En relación con esta exigencia, el CSD reclama por el incumplimiento de este requisito el reintegro de la cantidad de 380.429, 23 euros porque considera que no son gastos subvencionables cuando los pagos se han realizado después de terminado el plazo de justificación de la subvención. Y ese incumplimiento, según el CSD, afectó a las siguientes actuaciones: Belmonte del Tajo (acondicionamiento de vestuarios CF); Ceuta, Benito (obras varias en CF); Ceuta, Demetrio (obras varias en CF); Beniel (campo de césped artificial); San Pedro del Pinatar (construcción CF césped natural). Y el CSD respecto de las dos actuaciones realizadas en CF de Ceuta consideró insuficiente para acreditar que el pago se había realizado de forma indubitada la aportación por parte de la recurrente como justificante del pago dentro del plazo de justificación la fotocopia de un pagare de Caja Madrid con fecha de vencimiento 3/12/2011- fecha que determina abonado fuera del plazo de justificación- al que

acompaña un documento con el que la recurrente intentaba acreditar el error en la fecha de vencimiento en el pagaré y en vez de la fecha que figuraba en el pagare de 3/12/2011 debía figurar la fecha 3/1/2011. Y el CSD consideró que, la fotocopia del citado pagaré no podía llevar a la conclusión de que efectivamente se estaba ante la constatación y justificación del pago de las actuaciones realizadas en dichos campos de futbol.

Nuevamente, sobre estos incumplimientos la recurrente se ha limitado a realizar alegaciones genéricas.

Y esta Sección nuevamente discrepa de la recurrente y concluimos que la recurrente, como beneficiaria y receptora de los fondos públicos, asume la carga de la prueba de haber empleado los fondos recibidos en las finalidades que se ordenan y con sujeción a la normativa vigente. Y solo cumple con las obligaciones derivadas del otorgamiento si junto a las facturas entregadas por los Ayuntamientos y Federaciones regionales- que son quienes han recibido los importes de la subvención para financiar los proyectos aprobados- se acompaña además la acreditación de que dichas facturas han sido efectivamente abonadas por quienes han recibido los fondos públicos. La responsabilidad de la RFEF como beneficiaria de la subvención no puede verse alterada por el hecho de que no sea ella quien directamente encargue la realización de las obras a diversas empresas del sector afectado por los proyectos subvencionados. Y en este sentido, el Convenio de 18 de mayo de 2010 en su apartado quinto refiere:

"La RFEF presentará al CSD una certificación emitida por los servicios técnicos, de las cantidades realmente ejecutadas y certificadas por los diferentes contratistas, para cada una de las obras que se hayan ejecutado de acuerdo con los requisitos establecidos en la Comisión Mixta y que estén incluidas en las actas de la misma" .

La tesis que mantiene esta Sección es la que también ha tenido en cuenta el *Tribunal Supremo al dictar la sentencia de fecha 11 de diciembre de 2014 en el recurso de casación nº 5333/2011* en la que se dijo:

"UNDÉCIMO.- Sobre la base de los hechos pacíficos expuestos, de los términos del litigio y del juego de los artículos 30 y 37.1.c) de la Ley General de Subvenciones en relación con el 92.2 de su Reglamento ejecutivo y en relación también con los artículos 16.1 y 3.c) de la autonómica Orden 2249/2005, de 28 de abril, de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, procede desestimar el recurso de casación por las siguientes razones:

1º La relación contractual de arrendamiento de obra entre Agroalimentaria Torremocha SL dueña de la obra subvencionada, y CYR, Proyectos y Obras, SL como contratista, debe deslindarse de la relación jurídica administrativa subvencional de la primera como beneficiaria y la Administración subvencionante.

2º Esta segunda relación jurídica se plasma en un negocio que tiene un contenido propio que implica el desplazamiento de fondos públicos con un fin determinado y la asunción de unas obligaciones tanto materiales como formales, de ahí que se hable de donación modal a favor de un administrado. Ese negocio subvencional se caracteriza por el rigor en la exigencia de las obligaciones asumidas por el beneficiario, tanto de ejecución como de justificación. En este caso el importe de la subvención fue objeto de pago anticipado, previo aval.

3º Desde esa lógica, la obligación asumida con el negocio subvencional de justificar el gasto subvencionable no se salda con su justificación formal, sino con la justificación real del mismo; es decir, con la justificación de que el gasto ha sido real y no ficticio, en este caso el pago de una contraprestación lo que implica que a favor del acreedor ha salido un dinerario del patrimonio del deudor que queda así reducido en ese importe.

4º A tal efecto la exigencia de la efectividad del pago se deduce del artículo 31.2 de la Ley General de Subvenciones , según el cual «se considerará gasto realizado el que ha sido efectivamente pagado con anterioridad a la finalización del período de justificación». La llamada a la realidad del gasto se deduce del artículo 92.2 in fine del Reglamento de Subvenciones , conforme al cual se entiende incumplida la obligación de justificar cuando los gastos se hubieran justificado «mediante documentos que no reflejaran la realidad de las operaciones». Además el artículo 17.3.c) de la Orden 2249/2005 exige la justificación de los gastos y de los pagos "realizados", lo que debe entenderse como que sean efectivos, reales.

5º Que se hayan aportado facturas a los efectos del artículo 30.3 de la Ley General de Subvenciones es algo ajeno a lo ahora litigioso pues tal documental, junto con la conformidad manifestada por el contratista en el Acta de 24 de enero de 2007, probará la ejecución de la obra objeto de subvención, pero no el pago efectivo de la contraprestación debida.

6º La obligación derivada del artículo 37.1.c) de la citada Ley no significa que baste la mera justificación formal del gasto cuando la realidad demuestra que se habrán justificado unos movimientos bancarios en concepto de pago, pero no el gasto real desde el momento en que el importe de lo pagado a renglón seguido lo reintegra el perceptor al pagador dentro del plazo de justificación, con lo cual éste finaliza sin la ejecución real del gasto.

7º El valor probatorio atribuye la recurrente a los justificantes bancarios, en cuanto a la transferencia desde su cuenta a la del contratista, queda neutralizado pues la misma fuerza probatoria tienen respecto de la transferencia inversa: las del contratista a la beneficiaria. Con ese juego de justificantes lo que se prueba es que no ha habido pago, sino trasvase de unas cuentas a otras para retornar inmediatamente a la beneficiaria que no ha hecho un gasto real.

8º La causa de la devolución del importe exacto de lo pagado y la razón de inmediatez de tal reintegro no son cuestiones ajenas al pleito, ni alcanzan sólo a las relaciones entre beneficiaria y contratista. De mediar un motivo por parte del contratista para devolver lo que acababa de cobrar, al margen de que mediase alguna razón atendible, al menos ayudaría a alejar la idea de incumplimiento de la obligación de justificar el gasto subvencionado porque ese pago no ha sido real y efectivamente realizado".

Concluyendo: para poder acreditar la realización del gasto no es suficiente con la aportación de la factura sino que debe estar acompañada del pago de la misma. Si la RFEF entrega fondos públicos a los Ayuntamientos y Federaciones Regionales para realizar instalaciones deportivas que ayuden al futbol no profesional, es responsabilidad suya comprobar que quien ha recibido esos fondos públicos lo han destinado a las obras subvencionadas y para ello deben exigir tanto la factura que acredita la realización de las obras como el pago de las mismas a las empresas que finalmente han realizado las obras puesto que lo que realmente pone de manifiesto

que el dinero procedente de la subvención se ha destinado a la realización de las obras subvencionadas es que los proyectos subvencionados se han pagado. Por tanto, resulta evidente que procede el reintegro respecto de aquellas facturas cuyo pago no resulta acreditado ya que lo contrario generaría un enriquecimiento injusto del beneficiario o del tercero encargado por este de la realización de una determinada actividad que ve como se le abona una cantidad que no ha gastado.

Resulta así evidente que comprobado el incumplimiento de la justificación del gasto, procede el reintegro de dichos importes con independencia de que la actividad esté más o menos realizada. Así se ha declarado por esta *misma Sección en la sentencia dictada en fecha 29 de noviembre de 2013* en la que dijimos: *"No es suficiente que se haya hecho la obra para la que se concedió la subvención sino que es necesario presentar una vez transcurrido el plazo establecido para la realización de la obra la correspondiente documentación que acredite que el empleo de los fondos públicos se ha realizado en los términos establecidos por la ley"* .

Por otra parte, los documentos de justificación de la realización del proyecto y de su pago deben ser los originales o fotocopias compulsadas. Y, sin embargo, la recurrente discrepa de la Administración cuando esta le ha exigido que los documentos de valor probatorio sean documentos originales o fotocopias compulsadas. Requerimiento que la Administración realizó apoyándose en el artículo 73 del RLGS. Según la recurrente esos documentos ya se aportaron en el trámite de justificación de la subvención y ya estaban en poder del CSD. Nada de esto se ha acreditado y, en consecuencia, tampoco aceptamos dicha consideración. Y ello porque el *artículo 30.3 de la Ley 38/2003, 17 de noviembre, General de Subvenciones* dispone, en cuanto a la forma de justificar, que los gastos se acreditarán mediante facturas y demás documentos de valor probatorio equivalente con validez en el tráfico jurídico mercantil o con eficacia administrativa. También se admite que se haga tal justificación mediante facturas electrónicas, siempre que cumplan los requisitos exigidos para su aceptación en el ámbito tributario. Y añade que, reglamentariamente, se establecerá un sistema de validación y estampillado de justificantes de gasto que permitan el control de la concurrencia de subvenciones. En la misma línea, el *artículo 73 de Real Decreto 887/2006, de 21 de julio* , por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, añade que para tal justificación las facturas y demás documentos pueden presentarse el original o la fotocopia compulsada, si es que así lo prevén las bases. Además, si las bases también lo prevén, los justificantes originales presentados se marcarán con una estampilla, indicando en la misma la subvención para cuya justificación han sido presentados y si el importe del justificante se imputa total o parcialmente a la subvención. De ser la imputación parcial, se indicará, además, la cuantía exacta que resulte afectada por la subvención.

Lo que a simple vista puede parecer un excesivo formalismo no es más que una garantía. La presentación de documentos originales, compulsados y debidamente sellados, cumple esta razonable y necesaria finalidad. En definitiva, no se trata de una arbitraria o injustificada exigencia de la Administración. Por otra parte la recurrente confunde dos momentos de actuación que son distintos en relación con los fondos públicos que recibe: uno es el momento de la disposición de los fondos por parte de la RFEF que para su obtención se exige a la RFEF que presente al CSD certificaciones de las obras ejecutadas de acuerdo con los programas de actuación ordenadas por la Comisión Mixta y un segundo momento posterior que es la justificación por parte de la RFEF de que efectivamente esos fondos de los que ha dispuesto se han destinado a esos contratistas y así consta el pago de las obras realizadas por los mismos. Distinción que se recoge en las clausulas Quinta y Sexta del Convenio tantas veces

aludido. Así, la cláusula quinta lleva por título: *"Disposición de fondos"* y dispone:

"La RFEF presentará al CSD una certificación emitida por los servicios técnicos de las cantidades realmente ejecutadas y certificadas por los diferentes contratistas, para cada una de las obras que se hayan ejecutado de acuerdo con los requisitos establecidos en la Comisión Mixta y que estén incluidos en las actas de la misma.

Recibidas las certificaciones a que se refiere el párrafo anterior, el CSD procederá a emitir la orden de pago correspondiente al importe certificado que se considerará a cuenta del total de la subvención, una vez acreditado por la RFEF encontrarse al corriente de sus obligaciones con la Hacienda Pública y la Seguridad Social.

Asimismo, la RFEF ha de cumplir el resto de requisitos que, para ser beneficiaria de esta subvención, se señalan en el artículo 13 de la Ley 38/2003 General de Subvenciones .

El CSD podrá, a través de sus servicios técnicos realizar cuantas inspecciones estime pertinente para comprobar la realidad de lo certificado por la RFEF".

Y la cláusula sexta lleva por título *"Justificación"* y dispone:

"Una vez libradas las cantidades a cuenta del total de la subvención, la RFEF presentará al CSD, en el plazo máximo de tres meses, la justificación documental necesaria para la comprobación material del abono de la subvención a la entidad objeto de la misma. El CSD podrá a tal fin, realizar cuantas inspecciones considere oportunas.

....

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley General de Subvenciones , el CSD instara el reintegro de la subvención en los casos en que concurra alguna de las circunstancias previstas en dicho artículo".

Finalmente, en relación con este incumplimiento la RFEF añade en su defensa que no tenía obligación de presentar justificación relativa a la realización del proyecto así como la relativa a la justificación de su pago en relación con aquellos proyectos que estaban gestionados por el CSD; como eran los realizados en las localidades de Belmonte del Tajo, Beniel y San Pedro del Pinatar.

Tampoco admitimos esta afirmación. Si la RFEF es la beneficiaria de la subvención es ella quien tiene la obligación de demostrar y de aportar la documentación justificativa de las inversiones realizadas al margen de quien gestione esos proyectos.

Finalmente, la resolución impugnada justifica el reintegro parcial de la subvención en virtud del incumplimiento de algunas de las condiciones exigidas en el Convenio entre el CSD y la RFEF. Y son porque: se han recibido otras ayudas o subvenciones para el mismo proyecto; no se ha acreditado el número de años de la cesión de uso del campo; no se ha constatado el cumplimiento de la acreditación de las medidas de difusión establecidas en la cláusula segunda del Convenio ente el CSD y

la RFEF consistente en colocar en un lugar visible una placa informativa en la que conste que esa actividad se ha cofinanciado por el CSD mediante fondos procedente del Organismo Loterías y Apuestas del Estado. Y dichos proyectos son: Calatayud: falta de acreditación de las medidas de difusión establecidas en el Convenio y del IVA como gasto subvencionable; Benavente: sobrefinanciación de la actividad subvencionada, falta de acreditación del IVA como gasto subvencionable y no acreditación del pago de la factura de la empresa VELNU; SL; Segovia: falta de acreditación del IVA como gasto subvencionable e importe del pago realizado inferior a la subvención pagada; San Joan de Las Abadeses: no acredita adecuadamente el pago ya que no hay constatación de que la transferencia se haya realizado emitida por la entidad bancaria y no indica el número de años de la cesión de uso del campo; Anaitasuna: justificación insuficiente por no aportarse certificado de otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos ya que el aportado carece de firma y no acreditación del IVA como gasto subvencionable; Molledo: justificación insuficiente por no aportarse certificado de otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos y no acreditación del IVA como gasto subvencionable; Guardamur: no se acredita de forma adecuada el pago porque no hay constancia indubitada del pago de la trasferencia ya que no hay documento de adeudo en cuenta con sello de la entidad bancaria ni recibí y no aportó cesión de uso actualizada puesto que la cesión acababa el 27 de noviembre de 2011-folio 804 del expediente administrativo- y aunque es cierto que aporta en vía judicial un nuevo acuerdo de cesión para los próximos diez años, no obstante el mismo se adoptó en fecha 17 de diciembre de 2014; Barcelona: justificación insuficiente por no aportarse certificado de otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos y no acredita parte del pago porque presenta un pagaré pero no se acredita que se haya hecho efectivo el mismo; Los Realejos: justificación insuficiente por aportarse certificado defectuoso de otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos y no acreditarse el pago de la subvención; La Llosa: justificación insuficiente por no aportarse certificados de otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos, uso del campo e IVA como gasto subvencionable; y Canals: no se acredita el IVA como gasto subvencionable ni el pago de la factura 024/2010.

OCTAVO.- Finalmente sostiene la recurrente que se vulnera el principio de proporcionalidad y en aplicación de dicho principio solicita la disminución del importe del reintegro parcial con carácter subsidiario a la petición principal de anulación de la resolución impugnada.

El *artículo 37.2 de la Ley General de Subvenciones* establece que: *"Cuando el cumplimiento por el beneficiario o, en su caso, entidad colaboradora se aproxime de modo significativo al cumplimiento total y se acredite por estos una actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos, la cantidad a reintegrar vendrá determinada por la aplicación de los criterios enunciados en el párrafo n) del apartado 3 del artículo 17 de esta ley ...".* Precepto este ultimo que introduce la proporcionalidad en los casos de incumplimiento de las condiciones. Esta aplicación pondera o fija criterios de proporcionalidad en la cantidad a integrar, tiene todo su sentido si estamos ante posibles incumplimientos de los objetivos o fines para los que la subvención fue concedida, pero no tiene razón de ser cuando se trata de gastos. Y cuando es solo la comprobación de la acreditación de los gastos y no su aplicación a los objetivos o fines donde se puede valorar si hubo incumplimiento total o parcial, la demandada proporcionalidad deja de tener relevancia.

Y en este caso, la resolución impugnada si ha tenido en cuenta dicho principio por cuanto el reintegro acordado ha sido ya de carácter parcial.

NOVENO.- Por todo lo anteriormente razonado procede la desestimación del presente recurso contencioso-administrativo lo cual implica que se impongan a la parte actora las costas procesales causadas en esta instancia, tal como dispone el *artículo 139.1 de la LJCA* en la redacción dada por la Ley 37/2011 de 10 de octubre.

FALLAMOS

Que debemos DESESTIMAR y DESESTIMAMOS el recurso contencioso administrativo núm. 41/2016, promovido por el Procurador de los Tribunales D. Marcos Juan Calleja García, en nombre y en representación de la **FEDERACION ESPAÑOLA DE FUTBOL** , contra la resolución dictada por el Sr. Presidente del Consejo Superior de Deportes en fecha 18 de mayo de 2015 por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la resolución de 13 de febrero de 2015 que acuerda el reintegro parcial de la subvención nominativa concedida en el ejercicio 2010 a dicha entidad y, en consecuencia, se confirma por ser ajustada a derecho.

Se imponen a la parte recurrente las costas procesales causadas en esta instancia.

Así por esta nuestra Sentencia, que se notificará en la forma prevenida por el *art. 248 de la Ley Orgánica del Poder Judicial* , y contra la que cabe recurso de casación que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su notificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el *artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción* justificando el interés casacional objetivo que presenta, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN .- Una vez firmada y publicada la anterior resolución entregada en esta Secretaría para su **no** tificación, a las partes, expidiéndose certificación literal de la misma para su unión a las actuaciones.

En Madrid a 19/07/2017 doy fe.