
El reintegro de subvenciones públicas

Luis Alfonso MARTÍNEZ GINER

Iustel, Madrid, 2006, 338 págs.

Le ha salido una obra redonda a Luis Alfonso MARTÍNEZ GINER, profesor de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Alicante. No solo ha llegado el primero al objeto tratado en la monografía de la que informamos, sino que, además, del estudio llevado a cabo se desprende un magnífico resultado, tanto por la profundidad del análisis, como por la claridad de exposición y la impecable sistemática y metodología adoptadas en su labor.

Como señala en su prólogo la profesora SOLER ROCH, catedrática de la misma disciplina y Universidad, «el autor que ha acreditado, en publicaciones anteriores, su especialidad en el Derecho de los gastos públicos, analiza ahora un ingreso de Derecho público, el que se devenga a raíz del reintegro de la subvención como expresamente lo identifica la propia Ley General de Subvenciones; y este ingreso, sus aspectos materiales y procedimentales, constituyen el objeto de la monografía».

Expuesto por el propio autor, el objetivo de su estudio ha consistido en analizar ambos elementos del régimen jurídico del reintegro de subvenciones verificando «cómo se estructura este ingreso de Derecho público... tanto como instituto jurídico o recurso, derecho económico para la Hacienda Pública o ingreso en sentido estricto... Un exhaustivo análisis del reintegro de subvenciones desde esa óptica nos permitirá detectar, al tiempo, las ineficiencias y problemas que el régimen jurídico del reintegro de subvenciones provoca, así como valorar el mismo desde las coordenadas de la igualdad de trato en las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos».

De acuerdo con el anterior planteamiento, la distribución de temas que presenta la obra es sencilla. El primer capítulo aborda el tratamiento de diversos aspectos generales de los que trae causa el reintegro, mientras que en el segundo se estudia ya en profundidad el régimen jurídico del mismo.

Las primeras cuestiones que se tratan, a la vista de la pluriproblemática realidad en que consiste –como acontece con la actividad financiera misma o la Hacienda pública– la subvención pública o, si se prefiere, la política subvencional (esta representa, como señala el autor, una actividad administrativa, una modalidad de gasto, una manera de hacer política y de entender cómo y hasta dónde ha de intervenir el Estado), se refieren al concepto y fundamento de la subvención.

La conceptualización de la misma que realiza MARTÍNEZ GINER resalta dos elementos en los que luego profundiza: «la subvención consiste en una atribución patrimonial de fondos públicos realizada sin contraprestación directa por parte de un ente público (elemento estructural), y destinada a la consecución de un fin u objetivo de interés público, para lo cual se le imponen al beneficiario de la subvención ciertas obligaciones tendentes al cumplimiento de concretas actividades, proyectos o comportamientos (elemento funcional o finalista)».

Posteriormente, el autor considera los principios que informan el régimen jurídico de las subvenciones, distinguiendo entre los que aparecen enunciados por la Constitución y los que se en-

cuentran plasmados legalmente, en la Ley 38/2003, de 17 de diciembre, General de Subvenciones y, ocasionalmente, en el Reglamento de desarrollo de la misma (RD 887/2006, de 21 de julio).

Al primer escalón normativo pertenecen –y el autor se refiere a ellos, por este orden– los siguientes principios: 1.º Principio de justicia en el gasto público (art. 31.2 CE); 2.º Principios rectores de la política social y económica (arts. 39 a 52 CE); 3.º Principio de racionalidad –integrado por los criterios de eficiencia y economía que menciona el art. 31.2 CE–; 4.º El principio de legalidad financiera (art. 133.4 CE); 5.º El principio de libertad de empresa dentro de una economía de mercado (art. 38 CE), y 6.º El principio de control (art. 136 CE). También reflexiona el profesor MARTÍNEZ GINER con la aplicación del principio de igualdad al ámbito subvencional, justificando los tratamientos diferenciadores –no discriminatorios– que estén motivados objetiva y razonablemente sobre la base del fomento de determinados sectores, actividades o comportamientos de acuerdo con los principios rectores de la política social y económica.

En el plano de la Ley General de Subvenciones (art. 8) se identifica un primer gran principio general de planificación estratégica y otros tres grupos de principios derivados de la igualdad –con referencias a la publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad y no discriminación–, la eficacia y la eficiencia.

La última cuestión general que se plantea el autor proviene de la tradicional clasificación del haber de la Hacienda que plantea SAINZ DE BUJANDA (recursos, derechos económicos e ingresos públicos) y, también, de la traslación de dicho esquema al ámbito de los gastos públicos, propuesta por BAYONA DE PEROGORDO (necesidades públicas, función financiera de gasto y salida material de fondos públicos). Desde dicha perspectiva, «el reintegro de subvenciones puede configurarse –entendido en el segundo nivel como derechos de la Hacienda Pública una vez declarada la procedencia del mismo a través de un procedimiento de reintegro– como parte del haber de la Hacienda Pública... la resolución del procedimiento de reintegro señalando la procedencia del mismo supone la existencia de un derecho de contenido económico exigible a través de los procedimientos coactivos de recaudación correspondientes que forma parte del aspecto patrimonial de la Hacienda Pública».

La segunda parte de la obra comienza poniendo de relieve la situación de importancia objetiva del reintegro en la Ley General de Subvenciones, comparada con la que tenía en el pasado, en el marco de la anterior Ley General Presupuestaria. De ello deriva –y así lo destaca el autor– un más riguroso régimen de control, garantías y cautelas, además de las similitudes que guarda con el régimen «gemelo» de devolución de ingresos indebidos, del mismo modo que el control de subvenciones guarda profundas coincidencias con tareas enmarcadas en el procedimiento de inspección de los tributos.

Tras esas consideraciones introductorias, se plantea el ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones y, en particular, de las normas reguladoras del reintegro. Sigue el estudio con la observación de los aspectos materiales, en primer lugar de las causas que motivan el reintegro, distinguiendo las mismas según se hable de ellas en sentido amplio o estricto (estas últimas serían las señaladas en el art. 37 LGS). Así, primero se hace referencia a la invalidez del acto administrativo de concesión de la subvención y luego a las causas específicas de reintegro previstas legalmente, como son la obtención indebida de la subvención; el incumplimiento total o parcial del objetivo,

actividad, proyecto o no adopción del comportamiento requerido por la subvención; incumplimiento de las obligaciones de justificación y de difusión; imposibilidad de verificar el empleo de los fondos recibidos, el cumplimiento del objetivo, la realidad y regularidad de las actividades subvencionadas o la concurrencia de subvenciones; incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Administración y de los compromisos asumidos por el beneficiario con motivo de la concesión de la subvención; declaración de incompatibilidad con el Tratado de la Unión Europea de ayudas de Estado de las que se derive una necesidad de reintegro. Dentro de este ámbito se consideran también por el autor otros supuestos de reintegro que podrían proceder por la existencia de errores materiales, aritméticos o de hecho; o porque el propio beneficiario de la subvención lo decida voluntariamente al no poder o no querer llevar a cabo el fin subvencional y, por último, el motivado por la comisión de infracciones contable-presupuestarias.

También se enmarca entre los aspectos materiales el tratamiento de la cuantía que ha de reintegrarse, concediendo especial atención a supuestos de reintegro parcial y al devengo de intereses de demora; luego la naturaleza del reintegro, la prescripción como forma de extinción del mismo y de los sujetos obligados (y responsables) al reintegro.

Los últimos problemas que se tratan en el libro de MARTÍNEZ GINER tienen carácter procedimental y complementario de los anteriores. Así se estudian, en primer término, los diversos elementos del procedimiento administrativo de reintegro –competencia y tramitación (inicio del procedimiento y consecuencias que ello tiene, plazo y efectos de su incumplimiento, resolución)– y, más adelante se formulan las diversas conexiones que aquel presenta con otros procedimientos administrativos y judiciales. Al primer plano pertenecen los referidos al control financiero de las subvenciones y el carácter sancionador-administrativo por la comisión de infracciones en materia de subvenciones públicas, así como los dedicados a ventilar la responsabilidad contable. La intervención judicial penal se produce en los supuestos de fraude de subvenciones tipificados en el Código.

Miguel Ángel Martínez Lago