

LA REVISIÓN DE OFICIO EN EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS SUBVENCIONES CONCEDIDAS POR LAS ENTIDADES LOCALES.¹

Jorge Daniel GONZÁLEZ FOL,
Secretario General del Ayuntamiento de Arévalo (Ávila).

Trabajo presentada en el Curso: "Régimen jurídico y procedimiento de las subvenciones desde el ámbito local (II Edición)" - noviembre de 2015.

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Supuestos en que cabe la revisión de oficio de los actos dictados en materia de subvenciones por las Entidades Locales.
3. Órganos competentes para proceder a la revisión de oficio.
4. El procedimiento.
 - 4.1. Consideraciones previas.
 - 4.2. El procedimiento de revisión de oficio.
5. Conclusiones.
6. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN.

En la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, «LGS»), se regula, en su Título II, el reintegro de las subvenciones.

Dentro de dicho Título, se regulan en un primer capítulo aspectos generales relativos al reintegro (causas, naturaleza de los créditos y procedimientos para exigirlos, prescripción, sujetos obligados); y en el segundo capítulo se detalla el procedimiento de reintegro.

No obstante, bajo esta genérica denominación - el reintegro de subvenciones - se incluye el artículo 36 de la Ley consagrado a la "Invalidez de la resolución de

¹ El presente trabajo fue redactado por su autor en el mes de noviembre de 2015, por lo que todas las referencias hechas en el mismo a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común deben entenderse hechas en la actualidad a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y especialmente a sus artículos 47, 48, 106, 107 y 110, sin que el contenido sustantivo y sentido de la regulación legal relevante haya sido, por lo demás, substancialmente alterado.

concesión". Como puede anticiparse, dicha "invalidez" de la resolución de concesión de la subvención comprende dos tipos de supuestos: de nulidad radical, y de anulabilidad y, como es sabido, la revisión de oficio de actos y acuerdos constituye una técnica administrativa para declarar la nulidad de actos inscritos en el primero de los supuestos referidos.

Así, nos ocuparemos en las líneas siguientes de analizar los supuestos de nulidad de pleno Derecho de actos y acuerdos dictados por las Entidades Locales en materia de subvenciones, en particular deslindando éstos de otros supuestos de invalidez, y de los casos que podremos calificar de "ineficacia" de los actos dictados en materia de subvenciones; realizada la operación anterior, trataremos los órganos competentes para proceder a la revisión de oficio en el ámbito local; finalmente, antes de pasar a las conclusiones, examinaremos el procedimiento administrativo aplicable.

2. SUPUESTOS EN QUE CABE LA REVISIÓN DE OFICIO DE LOS ACTOS DICTADOS EN MATERIA DE SUBVENCIONES POR LAS ENTIDADES LOCALES.

Como ya anticipábamos en la introducción, la LGS comprende un artículo 36 regulador de las causas de invalidez de la resolución de concesión de la subvención comprendido en el Título II, Capítulo I, dedicados ambos al reintegro de subvenciones.

Dicho artículo 36, es del siguiente tenor literal:

"1. Son causas de nulidad de la resolución de concesión:

a) Las indicadas en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

b) La carencia o insuficiencia de crédito, de conformidad con lo establecido en el artículo 60 de la Ley General Presupuestaria y las demás normas de igual carácter de las Administraciones públicas sujetas a esta ley.

2. Son causas de anulabilidad de la resolución de concesión las demás infracciones del ordenamiento jurídico, y, en especial, de las reglas contenidas en esta ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

3. Cuando el acto de concesión incurriera en alguno de los supuestos mencionados en los apartados anteriores, el órgano concedente procederá a su revisión de oficio o, en su caso, a la declaración de lesividad y ulterior impugnación, de conformidad con lo establecido en los artículos 102 y 103 de la Ley 30/1992, de 26 de

noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

4. La declaración judicial o administrativa de nulidad o anulación llevará consigo la obligación de devolver las cantidades percibidas.

5. No procederá la revisión de oficio del acto de concesión cuando concurra alguna de las causas de reintegro contempladas en el artículo siguiente."

A continuación, el art. 37 comienza señalando que " **1. También procederá el reintegro de las cantidades percibidas y la exigencia del interés de demora correspondiente desde el momento del pago de la subvención hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro, en los siguientes casos:[...].**", y enumera una serie de supuestos que pueden agruparse básicamente en: i) incumplimiento de las condiciones necesarias para la obtención de la subvención; ii) incumplimiento de las obligaciones formales de gestión de la subvención, incluida su justificación; iii) incumplimiento de las obligaciones materiales de gestión de la subvención; iv) otros casos previstos en la normativa reguladora de la subvención concreta de que se trate.

La literalidad de ambos preceptos, sumada a su disposición sistemática en el cuerpo de la Ley, plantea una primera cuestión que se hace imprescindible tratar en punto a enmarcar con precisión el objeto del presente trabajo.

En efecto, el legislador realiza una regulación de los supuestos en que debe darse el reintegro de subvenciones que podríamos calificar de "holística", en que se comprende, de una parte, la invalidez de los actos administrativos que dan lugar al otorgamiento de la subvención y, de otra, aquéllos supuestos en que, no adoleciendo de defecto jurídico alguno tales actos administrativos que integran el procedimiento de concesión, se advierten por el órgano concedente deficiencias en la obtención de la subvención, su aplicación ó gestión, o bien la justificación de su utilización, que conllevan necesariamente, a fin de garantizar un correcto empleo de los fondos públicos, la devolución de la subvención en los términos y con los requisitos previstos en la Ley.

En este sentido, como ha apuntado MARTÍNEZ GINER², el objetivo principal de esta regulación del reintegro de las subvenciones no es otro que el de evitar el enriquecimiento injusto. Así, la jurisprudencia ha considerado que la subvención es una donación modal (STS 4 de febrero de 2005), sujeta a condición resolutoria (STS 13 de enero de 2003), por lo que el incumplimiento de sus condiciones determina la procedencia de devolver lo percibido.

Esta disposición sistemática del régimen de reintegro de las subvenciones ya fue criticada por el Consejo de Estado con ocasión de la emisión del Dictamen sobre el Anteproyecto de la Ley (Dictamen 1756/2003, de 26 de junio), en que señaló la improcedencia de incluir bajo la citada rúbrica de "reintegro de subvenciones" los

² MARTÍNEZ GINER, L. A., "El reintegro de las subvenciones públicas", en MARTÍNEZ LAGO, M.A., *et alii*, *Régimen Jurídico-Financiero de las Subvenciones Públicas*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 159-228.

supuestos de invalidez (mal denominados, por cierto, en dicho anteproyecto, "de nulidad", expresión censurada por el Consejo de Estado en el precitado dictamen y sustituida posteriormente por la más correcta "de invalidez"), apoyando su tesis sobre la base de la necesaria distinción entre validez y eficacia del Derecho y, por consiguiente, validez y eficacia de los actos administrativos.

Cobra todo su sentido esta crítica cuando se observa que la propia Ley hace referencia, tras regular los supuestos de invalidez, a "Causas de reintegro", cuando ya ha incluido los primeros dentro del Capítulo dedicado al reintegro, con lo que se evidencia una falta de firmeza de criterio del legislador a la hora de entender el "reintegro" en un sentido lato o en un sentido estricto.

Hecha esta primera diferenciación entre los supuestos de invalidez y de ineficacia de los actos administrativos dictados en materia de subvenciones, nos centraremos a continuación, en los primeros.

Así, debemos apuntar brevemente que el artículo 36 previamente reproducido, señala en su apartado primero unas causas de "nulidad", y en su apartado segundo causas de "anulabilidad".

Esta diferenciación, por lo demás necesaria para centrar completamente el enfoque de este trabajo, no presenta en sí mayores problemas, por cuanto:

- De una parte, los conceptos están claros. Son causas de nulidad las que imponen *declarar* la invalidez *ex tunc* del acto administrativo, y causas de anulabilidad aquellas cuya apreciación conlleva *invalidar ex nunc* el acto administrativo, que ha desplegado válidamente efectos hasta el momento en que se aprecia dicha causa.

- Y, de otra parte, el propio apartado tercero del art. 36 precitado explicita que "*Cuando el acto de concesión incurriera en alguno de los supuestos mencionados en los apartados anteriores, el órgano concedente procederá a su revisión de oficio o, en su caso, a la declaración de lesividad y ulterior impugnación, de conformidad con lo establecido en los artículos 102 y 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*", por lo que confirma que los casos llamados "de nulidad", lo son de pleno Derecho, y por tanto los que requieren de revisión de oficio de los correspondientes actos afectados, siendo los llamados de "anulabilidad", los sujetos a declaración de lesividad y posterior impugnación ante el oportuno órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa de conformidad con la Ley 29/98, de 13 de julio, reguladora de dicha jurisdicción. Todo ello, en suma, igual que sucedería con cualquier otro acto incurso en estas causas de invalidez.

Así, en lo subsiguiente, procederemos a analizar los supuestos de nulidad enunciados en el apartado primero del art. 36 de la Ley.

Éste señala que son causas de nulidad de la resolución de concesión, de una parte, las consabidas establecidas en el art. 62.1 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, aplicables a todo acto administrativo y, de otra, "**b) La carencia o insuficiencia de crédito, de conformidad con lo establecido en el artículo 60 de la Ley General Presupuestaria y las demás normas de igual carácter de las Administraciones públicas sujetas a esta ley.**".

Esta mención expresa de la LGS al art. 62.1 de la Ley 30/92 resulta, por lo demás, innecesaria, puesto que es obvio que, independientemente de que se explicité ó no en la legislación administrativa especial, las causas en nulidad de pleno Derecho de la legislación básica sobre procedimiento administrativo común son aplicables a todo procedimiento administrativo (salvo los que estén excluidos expresamente en virtud de norma con rango de Ley).

Pues bien, acudiendo a la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, las citadas causas de nulidad de pleno Derecho - que, cabe destacar, se mantienen inalteradas en su formulación en el art. 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de de octubre, reguladora del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas - son las siguientes:

"a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.

b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.

c) Los que tengan un contenido imposible.

d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.

e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

f) Los actos expesos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley."

La mayor parte de estos supuestos no plantean, en principio, problemas específicos en el ámbito de la actividad subvencional, por lo que las cuestiones relativas a su contenido y alcance serán las mismas que las tratadas con carácter general por la doctrina científica y la jurisprudencia. Si acaso, podríamos hacer referencia a la expresión contenida en el apartado e) relativo a los actos dictados prescindiendo "*total y absolutamente*" del procedimiento establecido, siendo que la doctrina legal del Consejo

de Estado y abundante jurisprudencia han declarado, a este respecto, que basta con que se prescinda de los trámites *esenciales* del procedimiento para apreciar la concurrencia de esta causa de nulidad, aunque se hayan seguido otros trámites procedimentales a la hora de dictar un determinado acto.

Mención especial merece, no obstante, lo dispuesto en el apartado c) arriba reproducido, relativo a los actos de "*contenido imposible*".

En efecto, más allá del supuesto obvio relativo al otorgamiento de una subvención cuyo objeto (la actuación subvencionada) sea imposible de realizar, parte de la doctrina ha planteado la posible consideración en este supuesto de la inexistencia de crédito presupuestario adecuado y suficiente (TENA PLAZUELO). No obstante, otros (por todos, MARTÍNEZ GINER), entienden que éste no es un acto de contenido imposible porque existen mecanismos en Derecho para salvar esta carencia de respaldo presupuestario, particularmente, las modificaciones presupuestarias. Ello, cabe colegir, permite excluir la calificación de la inexistencia de crédito presupuestario como "imposibilidad" *per se*, dado el significado rotundo de dicho término, entendido como ausencia de toda posibilidad de realizar algo, que excluye definitivamente su producción. Sin perjuicio de que esta discusión en los términos planteados, parezca de carácter meramente semántico, puesto que también cabe entender el término "imposible" como "sumamente difícil" (siguiendo el Diccionario de la RAE), posee un trasfondo conceptual relevante desde la perspectiva teórica.

Así, la consideración de la inexistencia de crédito como causa de nulidad concebida como imposibilidad de realizar el acto, supone considerar el Presupuesto como fuente de obligaciones, siendo que el art. 20 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, establece que "*Las obligaciones de la Hacienda Pública estatal nacen de la ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que, según derecho, las generen.*", y su art. 21 establece que dichas obligaciones, válidamente nacidas al amparo del art. 20 antedicho, son exigibles cuando resulten de la ejecución de los Presupuestos.

Por ello, no cabe considerar que el Presupuesto sea, como tal, fuente de obligaciones: es meramente un presupuesto (valga la redundancia) habilitante para posibilitar su realización material efectiva, y es por esto que la LGP, de manera congruente con esta naturaleza, considera el crédito presupuestario como elemento que convierte en exigibles dichas obligaciones.

Sin embargo, la LGS ha incluido la carencia de cobertura presupuestaria adecuada y suficiente como causa de nulidad de pleno Derecho de los actos en materia de subvenciones (art. 36.1.b)) y, asimismo y con carácter más general, como requisito a observar para la validez misma del otorgamiento de una subvención (art. 9.4), convirtiendo este interesante debate doctrinal en "papel mojado", al privar de toda eficacia práctica la asunción de una u otra postura.

En este punto, la Ley subvencional pecaría de nuevo de falta de finura conceptual, puesto que "asciende de categoría" a la inexistencia de crédito presupuestario, que pasa de ser mera causa de inexigibilidad (léase, ineficacia del acto de concesión), a ser causa de invalidez, lo cual es, sin duda criticable. Pero lo hace por una buena causa: evitar los conflictos que derivarían de un acto de otorgamiento de subvención válidamente emitido, pero inejecutable por esta razón; situación que sería sin duda mal comprendida tanto por quienes han decidido subvencionar determinadas actuaciones o situaciones, cuanto por quienes se disponen a recibirlas, constituyendo una potencial fuente de litigiosidad, generando por tanto aún más costes, y dando lugar a la potencial asunción de obligaciones sin el adecuado respaldo presupuestario, siendo esto último, en la actualidad, poco acorde con el principio de estabilidad presupuestaria, que en este sentido la LGS contribuye a materializar.

Hemos visto, por tanto, los supuestos que permiten proceder a la revisión de oficio de actos administrativos en materia de subvenciones, pasemos a continuación a examinar los órganos competentes para ello.

3. ÓRGANOS COMPETENTES PARA PROCEDER A LA REVISIÓN DE OFICIO.

Debemos partir, en este punto, del art. 10.4 de la LGS que dispone que "*La competencia para conceder subvenciones en las corporaciones locales corresponde a los órganos que tengan atribuidas tales funciones en la legislación de régimen local.*".

En este sentido, y acudiendo a dicha legislación de régimen local y, en particular, la Ley 7/85, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, puede observarse la ausencia de mención expresa alguna en cuanto a la distribución de atribuciones entre los distintos órganos del Gobierno Local al otorgamiento de las subvenciones.

No obstante, cabe considerar que ello no debe reenviarnos automáticamente a la cláusula competencial residual del art. 21.1.s) de la Ley de Bases, y ello por la íntima conexión entre la tramitación de un expediente administrativo en materia de subvenciones, y la correlativa tramitación de expediente de gastos.

En efecto, no parecería demasiado funcional separar las fases de ejecución del presupuesto de gastos, de la aprobación de los expedientes subvencionales y la concesión de las subvenciones correspondientes y, además, el propio art. 34 de la LGS vincula ambos aspectos claramente, detallando por fases de tramitación del expediente subvencional las fases correlativas de ejecución presupuestaria.

Así, a este respecto debemos acudir, de una parte, al art. 21.1.f) de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que señala que corresponde al Alcalde "*El desarrollo de la gestión económica de acuerdo con el Presupuesto aprobado, disponer gastos dentro de los límites de su competencia, concertar operaciones de crédito, con exclusión de las contempladas en el artículo 158.5 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, siempre que*

aquéllas estén previstas en el Presupuesto y su importe acumulado dentro de cada ejercicio económico no supere el 10 por ciento de sus recursos ordinarios, salvo las de tesorería que le corresponderán cuando el importe acumulado de las operaciones vivas en cada momento no supere el 15 por ciento de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior, ordenar pagos y rendir cuentas; todo ello de conformidad con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales."

Resulta, de otra parte, oportuna la mención al art. 185 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por RDLeg 2/2004 (TRLrHL), de 5 de marzo, cuyo apartado primero señala que " *Dentro del importe de los créditos autorizados en los presupuestos corresponderá la autorización y disposición de los gastos al presidente o al Pleno de la entidad de acuerdo con la atribución de competencias que establezca la normativa vigente.*"

Estos preceptos, sin embargo, siguen sin establecer un criterio claro a la hora de determinar la competencia para aprobar los expedientes y conceder subvenciones. Más aún, el propio art. 185 TRLrHL se remite expresamente al importe autorizado en los presupuestos.

De esta suerte, debe entenderse, a mi juicio, que la determinación de la competencia para aprobar los expedientes subvencionales (y, por consiguiente, autorizar los correspondientes gastos) y conceder las subvenciones (y, en este punto, comprometer los gastos), corresponde a las propias Entidades en ejercicio de sus potestades reglamentaria y de autoorganización (art. 4.1 de la Ley de Bases).

Dicho ejercicio de autonomía puede materializarse a través de dos instrumentos:

i) Las Bases de Ejecución del Presupuesto, por remisión directa del art. 185 TRLrHL, o;

ii) La aprobación de la oportuna Ordenanza reguladora del otorgamiento de subvenciones por la Entidad. Esta última opción presenta la "ventaja" de no limitar la atribución competencial a uno u otro órgano siguiendo criterios exclusivamente de cuantía económica, pudiendo atribuir competencias, sin perjuicio de las eventuales limitaciones económicas, según materias u otros criterios, si así lo quisiera la Corporación.

Todo ello parece acorde con lo dispuesto en el art. 10.4 LGS atendiendo a una interpretación amplia de la expresión "legislación" de régimen local, en tanto las Ordenanzas son, como es sabido, fuentes del Derecho Local (subordinadas, claro está, a las normas con rango de Ley).

En suma, los órganos competentes serán el Alcalde ó el Pleno según las Bases de Ejecución del Presupuesto ó, en su caso, la oportuna Ordenanza reguladora (menciones éstas válidas igualmente para el Presidente de la Diputación Provincial ó el Pleno de la misma, con las mismas condiciones). Ello en los Municipios de régimen común, por

cuanto hace a los de gran población baste señalar que en virtud del art. 127.1.g) de la Ley de Bases corresponderá al Pleno (sólo la aprobación del expediente y autorización del gasto correspondiente), normalmente en los casos en que así lo prevean las Bases de Ejecución del Presupuesto según cuantía, y a la Junta de Gobierno Local (en el caso en que el Pleno autorice el gasto, su disposición; es decir la concesión de la subvención), o bien toda la tramitación a ésta en exclusiva (en los restantes casos).

Una vez determinado lo anterior, debemos a continuación hacer mención al art. 4.1.g) de la Ley 7/85, de 2 de abril, que señala que las Entidades Locales tienen la potestad de revisar de oficio sus actos y acuerdos, así como al art. 53 de dicha Ley que señala que "*Sin perjuicio de las previsiones específicas contenidas en los artículos 65, 67 y 110 de esta Ley, las Corporaciones locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.*". En idénticos términos se pronuncia el art. 218.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales ("ROFEL"), aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre, añadiendo en su apartado segundo que "*La solicitud de dictamen del Consejo de Estado, en los casos que proceda legalmente, se cursará por conducto del Presidente de la Comunidad Autónoma y a través del Ministerio para las Administraciones Públicas.*".

Nada se dice en la normativa básica estatal sobre el órgano competente para proceder a esta revisión de oficio en las Entidades Locales, como es lógico. Pero además, incurriendo en una omisión bastante llamativa, debe señalarse que nada dice, tampoco, la Ley de Bases ni el ROFEL sobre este punto. Únicamente se refiere a la revisión de oficio de los actos dictados en materia de gestión tributaria (art.110.1) que, como es sabido, se someten a su propia normativa en este punto, atribuyendo al Pleno la competencia.

De otra parte, el art. 22.2.k) de la LrBRL señala que corresponde al Pleno "*La declaración de lesividad de los actos del Ayuntamiento.*" (de idéntica manera se pronuncia el art. 33.2.j) respecto del Pleno de la Diputación), y complementa esta mención con la atribución al Alcalde en el art. 21.1.1) (y al Presidente de la Diputación en el art. 34.1.j)) de la iniciativa para proponer al Pleno dicha declaración de lesividad en materias de su competencia.

Así, una interpretación sistemática sólo puede conducirnos a entender que el Pleno es competente para la declaración de nulidad de pleno Derecho de los actos dictados en materia de subvenciones, puesto que lo contrario implicaría "una asimetría inaceptable" con la declaración de lesividad, como han señalado en numerosas ocasiones diversos órganos consultivos, entre ellos el Consejo Consultivo de Castilla y León (cfr. Dictámenes 1.093/2005, de 19 de enero de 2006, 374/2006, de 4 de mayo, 620/2007, de 17 de enero de 2008, 991/2008, de 20 de noviembre, 401/2009, de 4 de junio, 1.596/2010, de 26 de enero de 2011, 1.295/2011, de 29 de febrero de 2012, y 155/2013, de 18 de abril).

Pero, además, haciendo una interpretación analógica del citado art. 22.2.k) y de su complementario art. 21.1.l) en cuanto a las competencias del Alcalde en relación con esta materia (y de los correlativos a las atribuciones de los órganos de las Diputaciones Provinciales), cabe colegir que el Alcalde tiene la atribución de proponer al Pleno la revisión de oficio de actos de su competencia (sin perjuicio de la capacidad del Pleno de revisar de oficio todo acto o acuerdo, del mismo modo que puede declarar la lesividad de los actos anulables en todo caso, aunque el Alcalde ó Presidente no ejerza la iniciativa que le otorga el art. 21.1.l)).

Nótese que la literalidad del art. 21.1.l) se refiere a los dictados en *materias de su competencia*, no sólo a los dictados *efectivamente por el* propio Alcalde, lo que implica que la precitada iniciativa también puede ejercerse cuando el Pleno u otro órgano municipal se extralimite asumiendo el ejercicio de atribuciones del Alcalde que no le corresponden, pero también respecto de la revisión de actos de competencia del Alcalde *delegados* en otros órganos.

Por último, en relación con esta cuestión y sin perjuicio de entender que lo expuesto más arriba constituye probablemente la atribución competencial más coherente con el sistema de atribuciones en la Administración Local (en virtud de la inaceptable asimetría, en palabras del Consejo Consultivo de Castilla y León, que generaría admitir que otro órgano distinto del Pleno pudiera proceder a la revisión de oficio), debemos apuntar que no faltan soluciones "creativas" en este sentido, y así citar la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de la Administración Local de la Comunidad de Madrid, que señala corresponden a Alcalde ó Pleno, según los casos, la resolución de expedientes de revisión de oficio de actos nulos en las materias de sus respectivas competencias (art. 29.3.e) y 30.1.e) de la citada Ley), solución ésta aceptada sin más por el Consejo Consultivo de esa Comunidad en Dictamen 25/14, de 22 de enero.

De todo ello la relevancia de determinar, como se ha tratado de hacer más arriba, la competencia para dictar los actos correspondientes en materia de subvenciones, puesto que, más allá de lo que se ha expuesto en el párrafo anterior, si bien la revisión *per se* suele considerarse atribución del Pleno, el Alcalde ó Presidente pueden tomar la iniciativa proponiendo al Pleno dicha revisión si el acto fuera de su competencia, lo que mejora potencialmente la adecuación a la legalidad de los actos dictados por las Entidades Locales en ejercicio de sus competencias.

4. EL PROCEDIMIENTO.

4.1. Consideraciones previas.

Como hemos señalado en la primera parte de este trabajo, resulta pertinente distinguir entre supuestos de nulidad de pleno Derecho de actos administrativos dictados en materia de subvenciones, y reintegro de subvenciones por otras causas

determinadas por ministerio de la Ley que no atañen a la validez de los actos que las sustentan sino a su eficacia.

Por este mismo motivo, resulta pertinente la distinción entre procedimientos de revisión de oficio de actos nulos y procedimientos de reintegro de subvenciones por las causas mencionadas en el art. 37 de la LGS.

A continuación, y a pesar de que los siguientes preceptos no tengan carácter de legislación básica, debemos señalar que el art. 38 LGS que versa sobre la naturaleza de los créditos a reintegrar y de los procedimientos para su exigencia se encarga de puntualizar en su último apartado que dichos procedimientos "tendrán siempre carácter administrativo". Asimismo, que el art. 42 LGS dispone en su apartado primero, en consonancia con lo anterior, que *"El procedimiento de reintegro de subvenciones se regirá por las disposiciones generales sobre procedimientos administrativos contenidas en el título VI de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sin perjuicio de las especialidades que se establecen en esta ley y en sus disposiciones de desarrollo."* Este mismo artículo puntualiza, además, en lo sucesivo las formas de iniciación (siempre de oficio por las tradicionales de iniciativa del órgano competente, orden superior, petición razonada de otro órgano o denuncia, y también a consecuencia del informe de control financiero emitido por la IGAE), el plazo máximo para resolver de 12 meses caducando en otro caso, que la resolución pondrá es definitiva en vía administrativa, y además que debe garantizarse audiencia al interesado en el procedimiento.

No obstante, manteniendo la necesaria distinción entre ambos procedimientos, consideramos que el procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno Derecho dictados en materia de subvenciones se rige por las reglas de la revisión de oficio existentes con carácter general, en ausencia de otras específicas, que pasamos a examinar.

4.2. El procedimiento de revisión de oficio.

En virtud de la remisión antes mencionada del art. 53 LrBRL y del art. 218.1 ROFEL a la normativa estatal sobre procedimiento administrativo común, debemos acudir en primer término al art. 102.1 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, que dispone que *"Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1."*

De esta suerte, a los requisitos examinados en el apartado 2 del presente trabajo, esto es, supuestos en que cabe la revisión de oficio (que, cabe recordar, son los del art. 62.1 de la LRJAP y PAC, así como la inexistencia de crédito adecuado y suficiente, como causa expresamente adicionada a las anteriores por el art. 36.1 LGS), se añaden otros dos requisitos previos: que el acto ponga fin a la vía administrativa o no haya sido

recurrido en plazo, y que se inste la revisión por persona interesada o por la propia Administración que lo dictó.

En cuanto al primero de ellos, que el acto ponga fin a la vía administrativa o no haya sido recurrido en plazo, solamente opera como requisito cuando se trate de una revisión instada en ejercicio de la acción de nulidad por particulares interesados (por todos, cfr. Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 250/2014, de 19 de junio). Más allá de esta cuestión, los actos deben considerarse definitivos en vía administrativa cuando así lo determina la legislación básica (art. 109 LRJAP y PAC) y local (art. 27.2 de la LrBRL).

En cuanto al segundo, el procedimiento de revisión de oficio puede iniciarse, además de por la propia Administración que dictó el acto por alguno de los cauces que hemos examinado en el apartado 3 de este trabajo, a instancia de persona interesada, que solicita el ejercicio por la Administración de su potestad revisora. Este cauce de que disponen los interesados para instar la revisión constituye, según ha señalado el Tribunal Supremo (por todas, STS 27 de mayo de 1994) un medio de impugnación que vincula "[...] a la Administración autora de los actos a iniciar un procedimiento de revisión, tramitarlo y resolverlo en forma expresa tras recabar el dictamen preceptivo del Consejo de Estado.". De esta suerte, el procedimiento debe ser tramitado aunque estemos ante el ejercicio de una potestad de revisión *de oficio* cuando lo insta un particular, siendo éste un cauce de impugnación de resoluciones para los particulares, a pesar de que se aplique sólo en circunstancias particulares y relativamente excepcionales en la práctica. De hecho, la Ley puntualiza los casos en que el órgano administrativo competente puede inadmitir la solicitud a trámite (art.102.3 LRJAP y PAC), sin necesidad de recabar el dictamen preceptivo del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico "*[...] cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 62 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.*".

Más allá de estas cuestiones, debe señalarse que, en puridad, el art. 102 LRJAP y PAC no regula un procedimiento administrativo para la revisión, por lo que debe recurrirse a las reglas del Título VI de la citada Ley. Así, resulta especialmente importante resaltar que deberá darse audiencia a los interesados en los términos del art. 84, esto es, siempre inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, y excepto que no se hubieran tenido en cuenta otros hechos, alegaciones o pruebas que las aducidas por los interesados (en procedimientos iniciados a instancia de interesado), o si éstos no figuraran en el procedimiento. Se ha considerado por la doctrina de diversos cuerpos consultivos (Consejo de Estado y varios Consejos autonómicos, entre ellos cabe citar el Dictamen 209/08, de 10 de diciembre, del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, o el anteriormente mencionado 25/14) que la omisión de este trámite produce indefensión a dichos interesados, constituyendo, al menos, causa de anulabilidad.

Es de destacar en este punto la similitud notable entre lo dispuesto en el art. 42 respecto de los procedimientos de reintegro y procedimiento objeto de nuestro examen puesto que, aunque como hemos señalado el citado art. 42 no tiene carácter básico y, por consiguiente, no es necesariamente aplicable en la Administración Local (aunque podría aplicarse), reenvía para la tramitación de los procedimientos de reintegro a las reglas del Título VI LRJAP y PAC, y establece la obligatoriedad del trámite de audiencia a los interesados, lo que conduce a una tramitación muy similar de ambos procedimientos, sin perjuicio de la notable diferencia del dictamen preceptivo y *vinculante* (uno de los pocos casos existentes en nuestra legislación positiva) al órgano consultivo.

Sin embargo, el procedimiento de revisión de oficio no caduca a los doce meses, como el de reintegro, sino a los tres. Y ello si se hubiera iniciado de oficio, ya que si lo es a instancia de parte interesada, el transcurso del citado plazo produce la desestimación por silencio negativo de la solicitud, lo que constituye otra diferencia notable, al no poderse iniciar el procedimiento de reintegro a instancia de parte interesada de acuerdo con el precitado art. 42 LGS, precepto que, debemos recordar, no tiene empero carácter básico.

Por último, debe señalarse que la revisión de oficio no está, en principio, sujeta a plazo alguno. No obstante, como apunta el art. 106 LRJAP y PAC, no podrá ejercerse cuando ello pudiera resultar contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las Leyes. En este sentido, la STS de 29 de marzo de 2001 ha señalado que la acción de nulidad puede ejercerse en cualquier momento, sin estar sujeta a plazo preclusivo alguno *per se*, de lo que cabe deducir que si de su examen deriva que la revisión conllevaría que se incurra en alguna de las causas antes mencionadas, debiendo éstas motivarse de manera *intensa*, no podrá llevarse a efecto. En todo caso, debe señalarse que, generalmente, el mero transcurso del tiempo no permite la apreciación de estas circunstancias. Así lo ha señalado el Dictamen 334/14 del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, que sin embargo considera normalmente como causa para apreciar la concurrencia del límite del art. 106 LRJAP y PAC el transcurso del tiempo sumado a la mala fe o a situaciones que puedan afectar a la seguridad jurídica elemental (o lo que denomina la "confianza generalizada"). En todo caso, este último es un ámbito donde la casuística es muy amplia.

5. CONCLUSIONES.

En las líneas precedentes, hemos examinado los supuestos en que cabe proceder a la revisión de oficio de actos y acuerdos en materia subvencional, ocupándonos detenidamente de su deslinde de los casos de reintegro de subvenciones, entendidos éstos como supuestos en que la resolución de concesión es ineficaz *ope legis*, en virtud de los casos enumerados en el art. 37 LGS y no como los casos en que es inválida.

En este sentido, nos hemos ocupado asimismo, de diferenciar brevemente los supuestos de anulabilidad o nulidad relativa de resoluciones, de los casos de nulidad

radical o de pleno Derecho, siendo estos últimos los que dan lugar a la revisión de oficio de actos y acuerdos, por las causas comprendidas en el art. 62.1 de la Ley 30/92, unidas a la inexistencia de crédito presupuestario adecuado y suficiente del art. 36.1.b) de la LGS, con la consideración adicional de que dicha carencia de crédito presupuestario no constituye una *imposibilidad material* de realizar el contenido del acto de concesión de la subvención *per se*, que daría lugar a su invalidez, sino un obstáculo a su eficacia, sin perjuicio de que por mandato directo de la Ley haya considerado que sí constituye óbice a su validez a fin de evitar "males mayores".

A continuación, hemos tratado la cuestión de los órganos competentes para proceder a la revisión de oficio, resultando especialmente relevante el establecimiento de qué órganos son competentes para *dictar* las resoluciones en esta materia, concluyendo que no puede diferenciarse la tramitación del expediente subvencional de la tramitación del gasto, por lo que son los órganos competentes para autorizar y disponer el gasto los que pueden aprobar el expediente y conceder la subvención, respectivamente, determinándose dicha competencia generalmente a partir de las Bases de Ejecución del Presupuesto local o, si se desea y sin perjuicio de lo anterior, mediante Ordenanzas reguladoras de esta materia, siendo por tanto los órganos competentes generalmente según cuantía Alcalde o Pleno (sin perjuicio de las delegaciones que puedan hacerse), y en los municipios de gran población la Junta de Gobierno Local (siempre para conceder las subvenciones, aunque no siempre para aprobar los expedientes y autorizar los gastos correspondientes, que pueden atribuirse al Pleno).

Esta cuestión ha resultado muy relevante para establecer los órganos competentes para proponer la revisión, lo que puede tener mucha trascendencia práctica para evitar la permanencia en el mundo jurídico de actos nulos de pleno Derecho no revisados; si bien cabe concluir que para su resolución el órgano competente es el Pleno (sin perjuicio de que hayamos examinado casos de legislaciones autonómicas que lo atribuyen al órgano productor del acto, en cuyo caso resulta aún más importante esta diferenciación).

Por último, hemos tratado la cuestión de los procedimientos, ocupándonos de nuevo de la importante distinción entre procedimientos de reintegro y de revisión, y hemos expuesto el segundo en relación con el primero, tratando de buscar similitudes relevantes y las principales divergencias, con el procedimiento de reintegro regulado para la Administración del Estado en la LGS, sin perjuicio de su carácter no básico que convierte en facultativa su aplicación en las Entidades Locales, pero que ha servido para mostrar la importancia de la distinción, nuevamente, entre revisión de oficio y reintegro de subvenciones y, en última instancia, si se desean extraer consecuencias más allá del ámbito subvencional, entre validez y eficacia de los actos administrativos, poniendo al tiempo de manifiesto la importancia de ciertos trámites en todo procedimiento administrativo, en ésta u otras materias.

6. BIBLIOGRAFÍA Y WEBGRAFÍA.

LAVILLA ALSINA, L., La revisión de oficio de los actos administrativos, *Revista de administración pública*, N° 34, 1961, pp. 53 a 98.

MARTÍNEZ LAGO, M.A., *et alii*, *Régimen Jurídico-Financiero de las Subvenciones Públicas*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010.

Sitio web del Consejo de Estado: www.consejo-estado.es. Base de datos de Dictámenes. Consultado última vez el 31 de noviembre de 2015.

Sitio web del Consejo Consultivo de Castilla y León: www.cccyl.es . Extracto doctrinal. Consultado última vez el 31 de noviembre de 2015.

Sitio web del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid: <http://www.madrid.org/ccmadrid/> . Criterios doctrinales. Consultado última vez el 31 de noviembre de 2015.