

## Informe

Referencia	78 / 16
Solicitante	Subsecretaría.
Asunto	Solicitud de informe sobre criterios de graduación para <i>"el cálculo del reintegro, en el caso de justificación insuficiente o deficiente, en las subvenciones concedidas a las organizaciones no gubernamentales de desarrollo"</i> teniendo en cuenta el <i>"principio de proporcionalidad"</i> (arts. 17.3-n y 37 LGS).

Examinada la documentación que ha tenido entrada en esta unidad de la Abogacía sobre el asunto de referencia, se ha de manifestar lo que pasa a exponerse.

**I.-** La Subsecretaría nos remite un escrito al que acompaña otro de la Dirección General de Cooperación y Solidaridad, conteniendo una solicitud de informe en el que nos pronunciemos sobre varias cuestiones relacionadas con *"el cálculo del reintegro, en el caso de justificación insuficiente o deficiente, en las subvenciones concedidas a las organizaciones no gubernamentales de desarrollo"*, teniendo en cuenta el *"principio de proporcionalidad"* al que se alude en el art. 17.3 n) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS).

**II.-** De acuerdo con el art. 5.2 de la Ley 10/2005, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, no estamos en ninguno de los supuestos en que se requiere informe de la Abogacía General. Se trata por tanto de un informe no preceptivo, que según el art. 5.3 de la citada Ley cabe solicitar cuando se considere necesario y se fundamente la importancia económica, trascendencia social o dificultad técnico-jurídica del asunto, con los requisitos de los arts. 17 y 18 del Decreto 84/2006, de 16 de junio, del Consell, que aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Generalitat.

Por otro lado debe recordarse que, según el art. 6.1 de la misma disposición legal, *"Los informes emitidos por la Abogacía General de la Generalitat no son vinculantes, salvo que una Ley disponga lo contrario, pero los actos y resoluciones administrativas que se aparten de ellos habrán de ser motivados"*.

Y resulta de aplicación, igualmente, lo que establecen los arts. 79 y 80 de la Ley 39/2015, con carácter general, respecto a los informes en los procedimientos administrativos.

**III.-** Visto el objeto y el contenido de la solicitud de informe, se ha de manifestar lo que pasa a exponerse.

**PRIMERO.-** El art. 17.3 LGS enumera los diferentes extremos que, como contenido mínimo, deberán concretar las normas reguladoras de las bases de concesión respectivas de cada tipo de subvención.

Y entre esos extremos, en el subapartado *n)* se alude a los “Criterios de graduación de los posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones. Estos criterios resultarán de aplicación para determinar la cantidad que finalmente haya de percibir el beneficiario o, en su caso, el importe a reintegrar, y deberán responder al principio de proporcionalidad”.

No obstante debe advertirse que, de conformidad con la Disposición Final 1ª apartado 1 de la misma LGS, ese subapartado *n)* es un precepto que no tiene el carácter de normativa básica para todo el Estado; de manera que, según señala esa misma Disposición Final 1ª en su apartado 2, se trata de un precepto que resultará “únicamente de aplicación en el ámbito de la Administración General del Estado, de las entidades que integran la Administración Local y de los organismos y demás entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de las mismas”.

Y además, complementando lo anterior, la Disposición Final 2ª LGS indica que “Las normas que en desarrollo de esta Ley apruebe la Administración General del Estado tendrán carácter básico cuando constituyan el complemento necesario respecto a las normas que tengan atribuida tal naturaleza conforme a la Disposición Final Primera”; por lo que, *a sensu contrario*, no tendrán carácter básico las normas reglamentarias que la Administración General del Estado dicte en desarrollo de aquellos preceptos que a su vez sean de carácter no básico (como el que acabamos de citar).

**SEGUNDO.-** De conformidad con lo referido, la LGS no obliga a que la Comunitat Valenciana incluya los mencionados *criterios de graduación* en su normativa reguladora de las bases de concesión de cada tipo de sus subvenciones.

Y nuestra Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, en su art. 165.2 referido al contenido mínimo que han de incluir las bases reguladoras de las subvenciones de la Administración de la Generalitat, tampoco ha incluido ninguna previsión sobre ese particular.

**TERCERO.-** Por otro lado el **art. 37 LGS**, que según la antes citada Disposición Final 1ª apartado 1 de la misma LGS sí que tiene carácter de normativa básica para todo el Estado, y por tanto es aplicable también a nuestra Administración de la Generalitat, determina:

*“Artículo 37. Causas de reintegro.*

*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:*

*a) Obtención de la subvención falseando las condiciones requeridas para ello u ocultando aquéllas que lo hubieran impedido.*

*b) Incumplimiento total o parcial del objetivo, de la actividad, del proyecto o la no adopción del comportamiento que fundamentan la concesión de la subvención.*

*c) Incumplimiento de la obligación de justificación o la justificación insuficiente, en los términos establecidos en el artículo 30 de esta ley, y en su caso, en las normas reguladoras de la subvención.*

*d) Incumplimiento de la obligación de adoptar las medidas de difusión contenidas en el apartado 4 del artículo 18 de esta ley.*

*e) Resistencia, excusa, obstrucción o negativa a las actuaciones de comprobación y control financiero previstas en los artículos 14 y 15 de esta ley, así como el incumplimiento de las obligaciones contables, registrales o de conservación de documentos cuando de ello se derive la imposibilidad de verificar el empleo dado a los fondos percibidos, el cumplimiento del objetivo, la realidad y regularidad de las actividades subvencionadas, o la concurrencia de subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.*

*f) Incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Administración a las entidades colaboradoras y beneficiarios, así como de los compromisos por éstos asumidos, con motivo de la concesión de la subvención, siempre que afecten o se refieran al modo en que se han de conseguir los objetivos, realizar la actividad, ejecutar el proyecto o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de la subvención.*

*g) Incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Administración a las entidades colaboradoras y beneficiarios, así como de los compromisos por éstos asumidos, con motivo de la concesión de la subvención, distintos de los anteriores, cuando de ello se derive la imposibilidad de verificar el empleo dado a los fondos percibidos, el cumplimiento del objetivo, la realidad y regularidad de las actividades subvencionadas, o la concurrencia de subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.*

*h) La adopción, en virtud de lo establecido en los artículos 87 a 89 del Tratado de la Unión Europea, de una decisión de la cual se derive una necesidad de reintegro.*

*i) En los demás supuestos previstos en la normativa reguladora de la subvención.*

2. Cuando el cumplimiento por el beneficiario o, en su caso, entidad colaboradora se aproxime de modo significativo al cumplimiento total y se acredite por éstos 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 o, en su caso, las establecidas en la normativa autonómica reguladora de la subvención.

3. Igualmente, en el supuesto contemplado en el apartado 3 del artículo 19 de esta Ley procederá el reintegro del exceso obtenido sobre el coste de la actividad subvencionada, así como la exigencia del interés de demora correspondiente.”

**CUARTO.-** Con independencia de lo dicho hasta ahora (y de que en la normativa referente a la concesión de una determinada subvención estén determinados o no unos *criterios de graduación* de los posibles incumplimientos de sus condiciones, a los efectos de *determinar la cantidad que finalmente haya de percibir el beneficiario o, en su caso, el importe a reintegrar*), el **principio de proporcionalidad** deberá tenerse en cuenta en todo caso, al tratarse de un principio general del Derecho que ha de regir de ordinario la actuación de las Administraciones Públicas y la aplicación de toda norma jurídica (art. 103.1 de la Constitución; art. 1.4, y arts. 3 a 7 del Código Civil).

**QUINTO.-** Al hilo de todo lo expuesto, la solicitud de informe dirigida a esta Abogacía gira en torno a los posibles criterios de graduación que, ante la falta de concreción en la correspondiente normativa, podría aplicar la Dirección General de Cooperación y Solidaridad en sus expedientes de reintegro de subvenciones, con arreglo al principio de proporcionalidad, en casos de incumplimientos parciales por los beneficiarios, justificaciones de gastos insuficientes o deficientes.

Y la consulta queda concretada en la petición de que se realicen *aclaraciones* sobre varias cuestiones específicas que se indican, sobre las cuales cabe decir lo siguiente:

- Los medios de comprobación de valores que recoge el art. 33 LGS son utilizables, en cuanto se trata de un precepto que según la Disposición Final 1ª apartado 1 de la misma LGS tiene carácter de normativa básica para todo el Estado, y por tanto es aplicable a la Administración de la Generalitat.

- Los criterios de graduación de la cantidad a reintegrar en los casos de incumplimientos parciales reflejados en las Órdenes del Ministerio que se citan pueden acogerse, a falta de otros específicos y particulares, si el órgano gestor los considera adecuados para las subvenciones de la Generalitat.

Es cuanto se debe informar.

València, 07 de febrero de 2017  
El Abogado de la Generalitat