



Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilmo. Sr. Director General de Relaciones con la Sociedad Civil
C/ Santiago Alba, 1
47008 – VALLADOLID

Expediente: 1769/2021.

Asunto: Subvención para actuaciones de mejora de la calidad en las infraestructuras turísticas en destino, ELM XXX (Palencia) / Resolución.

Centro directivo: Consejería de Cultura, Turismo y Deporte.

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número arriba indicado, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Recordamos que la queja versaba sobre la subvención solicitada por la Entidad local menor de XXX (Palencia) para actuaciones de mejora de la calidad en las infraestructuras turísticas, al amparo de la Orden XXX de la Consejería de Cultura y Turismo, y la justificación de la subvención concedida.

El autor de la reclamación manifestaba que la obra debía haber concluido antes del XXX, pero los trabajos continuaron realizándose durante el mes de febrero, aunque se certificó su finalización en el expediente para no perder la ayuda.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación, nos dirigimos a V.I. para solicitar información sobre la concesión de una subvención a la Entidad local menor de XXX (Palencia), para la realización de la obra de mejora de la calidad en las infraestructuras turísticas en XXX. De haberla concedido pedíamos que nos informara sobre la fecha de finalización de la obra, si la entidad beneficiaria había justificado el



cumplimiento de todos los requisitos para su obtención y si la Administración autonómica había efectuado alguna actuación de comprobación y su resultado.

Posteriormente se recabó también información de la Entidad local menor de XXX.

El informe remitido a esta Defensoría por la Administración autonómica hacía constar lo siguiente:

«1º. Mediante Orden XXX, por la que se resuelve la convocatoria de subvenciones destinadas a entidades locales para financiar actuaciones de mejora de la calidad en las infraestructuras turísticas en destino XXX, se concede a la Entidad Local Menor de XXX (Palencia) subvención para la realización de la actuación “XXX”, por importe de XXX €.

2º. Mediante Orden de XXX, de la Consejería de Cultura y Turismo, se modifican los apartados Decimotercero y Decimocuarto de la Orden de XXX, de convocatoria de estas subvenciones, relativos al plazo de ejecución y al plazo de justificación. Se amplía el periodo de ejecución de las actuaciones subvencionadas hasta el XXX, y el plazo de justificación, hasta el XXX. La Entidad Local Menor presentó la documentación justificativa de la subvención concedida con fecha XXX. De acuerdo con esta documentación, la fecha de finalización de la ejecución de la actuación subvencionada fue XXX.

3º. La Dirección General de Turismo revisó la documentación que obligatoriamente debía aportar el beneficiario, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de la Comunidad de Castilla y León, así como en el artículo 84 del 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, que regula la comprobación de la justificación documental de la subvención.

4º. Mediante Resolución de XXX de la Dirección General de Turismo se acordó la iniciación de un procedimiento de incumplimiento por la Entidad Local Menor de XXX de la subvención concedida mediante Orden XXX por la que se resuelve la convocatoria de subvenciones, al no quedar acreditada la ejecución de uno de los conceptos de gasto justificados, concediéndole un plazo de diez días para formular las alegaciones o aportar los documentos que estimara convenientes. Transcurrido este plazo, la Entidad Local no ha formulado alegaciones ni ha aportado documento alguno.

5º. Mediante Resolución de XXX de la Dirección General de Turismo se acordó la finalización del procedimiento de incumplimiento parcial, por esta Entidad Local, de la subvención concedida mediante Orden XXX, por la que se resuelve la convocatoria de subvenciones. En esta Resolución se declara el incumplimiento parcial, acordándose la



reducción de la subvención concedida en la cantidad de XXX €, resultando una subvención por importe final de XXX €.

Se adjunta copia del expediente completo».

A la vista del informe y la documentación complementaria se ha considerado oportuno realizar algunas consideraciones.

La justificación aportada por la Entidad local menor de XXX con fecha XXX se estimó insuficiente para justificar la ejecución de las actuaciones subvencionadas “XXX”, por ello se remitió un primer requerimiento con fecha XXX para que subsanara los defectos advertidos en la documentación presentada, cuya notificación fue rechazada, y un segundo requerimiento de fecha XXX, cuya notificación también fue rechazada.

Ambos requerimientos hacían constar las incidencias detectadas, concretamente en relación con la cuestión planteada en la queja las siguientes:

“3ª. Memoria de actuación justificativa.

La memoria presentada hace referencia a las obras previstas, sin detallar cada una de las actividades realizadas, según se establece en el artículo 14.2 a) de la Orden XXX, por la que se establecen las bases reguladoras de estas subvenciones, por tanto, debe presentar nueva memoria detallando las actividades realizadas.

4ª. Con la documentación presentada no se ha podido comprobar la ejecución de algunos de los conceptos presupuestados con la Memoria explicativa valorada aportada con la solicitud de subvención (Instalaciones urbanas, alumbrado público y ornamental, equipamiento). Deberá aportar documentación que justifique su ejecución de cada uno de ellos”.

El XXX la Entidad local menor presenta nueva documentación que se admite, y una vez examinada se envía nuevo requerimiento con fecha XXX al comprobar según se hace constar que *“no se aporta Memoria de actuación justificativa **detallando** cada una de las actuaciones realizadas, sino presupuestos del Proyecto Básico y de Ejecución para la ejecución de la actuación. Por lo tanto no queda acreditada la ejecución de los distintos conceptos presupuestados y subvencionados.*

Se requiere de nuevo la presentación de Memoria del cumplimiento de las condiciones impuestas en la concesión de la subvención detallando cada una de las actividades realizadas y los resultados obtenidos, firmada por el Secretario de la entidad beneficiaria con el visto bueno del Alcalde o Presidente de la Entidad Local, según lo dispuesto en el artículo 14.2 a) de la Orden XXX, por la que se establecen las



bases reguladoras de estas subvenciones, así como fotografías de las actividades ejecutadas”.

Con fecha XXX la Entidad local presenta el formulario “*memoria de actuación justificativa*”. El documento es casi idéntico al presentado el XXX, que señalaba: “*Las obras consistirán en la XXX*” (igual que recogía la solicitud de la Entidad local menor cursada el XXX para que se modificara la Resolución de concesión de la subvención).

La nueva memoria suscrita el XXX es del siguiente tenor: “*Las obras han consistido en XXX, ya que actualmente está XXX”.*

Tampoco esa documentación permite considerar acreditada la justificación de todos los conceptos subvencionados, de ahí que con fecha XXX se dicte **Resolución de la Dirección General de Turismo de inicio del procedimiento de incumplimiento por la Entidad local Menor de XXX de la subvención (expediente Nº ITEL/XXX)**. Precisamente los antecedentes de hecho reflejados en la Resolución señalan:

«DÉCIMOQUINTO - Con fecha XXX, la entidad local presenta formulario de Justificación de subvenciones adjuntando Memoria de actuación justificativa, según la cual las obras han consistido en la colmatación de los pavimentos del entorno y colocación de mobiliario urbano, ya que actualmente está en tierra y dificulta su acceso y disfrute por parte de los turistas, así como la iluminación ornamental del recurso y el entorno inmediato”, sin hacer referencia al gasto citado en el antecedente UNDÉCIMO, relativo al concepto de “Cartelería, QR, Braille y difusión”.

DÉCIMOSEXTO- Con fecha XXX la entidad local presenta fotografías que no permiten comprobar la ejecución de todas las actividades que se engloban dentro de la actuación subvencionada: entre otras no queda acreditada la realización del citado concepto de “Cartelería, QR, Braille y difusión”».

Concedido un plazo de audiencia a la Entidad local menor de XXX para formular alegaciones y presentar documentación, no formula ninguna ni presenta ningún documento, así se indica en la **Resolución de XXX de la Dirección General de Turismo por la que se acuerda la terminación del procedimiento de incumplimiento por la Entidad local menor de XXX (Palencia) de la subvención**, que refleja también los mencionados antecedentes de hecho:

«DÉCIMOSEXTO- Con fecha XXX la entidad local presenta fotografías que no permiten comprobar la ejecución de todas las actividades que se engloban dentro de la actuación subvencionada: entre otras no queda acreditada la realización del citado concepto de “Cartelería, QR, Braille y difusión”.



DECIMOSEPTIMO - Con fecha XXX se notificó a la Entidad Local Menor de XXX Resolución de XXX de la Dirección General de Turismo por la que se acuerda la iniciación del procedimiento de incumplimiento por esta Entidad Local de la subvención concedida mediante Orden XXX, por la que se resuelve la convocatoria de subvenciones destinadas a entidades locales para financiar actuaciones de mejora de la calidad en las infraestructuras turísticas en destino XXX, concediéndole un plazo de diez días para formular las alegaciones o aportar los documentos que estimara convenientes.

DECIMO OCTAVO.- La Entidad Local no ha formulado alegaciones contra la antedicha Resolución, ni ha aportado documento alguno».

La fundamentación jurídica esta Resolución hace referencia al artículo 15.1 de Orden XXX, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a entidades locales para financiar actuaciones de mejora de la calidad en las infraestructuras turísticas en destino: *“El incumplimiento por el beneficiario de las condiciones a las que está sujeta la subvención, así como la concurrencia de los supuestos previstos en el artículo 37 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en otras normas basteas y en la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de la Comunidad de Castilla y León, dará lugar, según los casos, a que no proceda el abono de la subvención o se reduzca en la parte correspondiente, o se proceda al reintegro total o parcial de las cantidades percibidas y la exigencia del interés de demora correspondiente”.*

Continúa indicando que conforme a lo establecido en el artículo 86.1 del Real Decreto 886/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones en relación con la ejecución del concepto de *“Cartelería, QR, Braille y difusión”*, podría admitirse como gasto subvencionable siempre que se hubiera acreditado, lo cual no tuvo lugar.

De acuerdo con el apartado 3 del artículo 15: *“La insuficiencia en la justificación de la inversión aprobada para la concesión de la subvención, dará lugar a la reducción de la subvención por el importe proporcional a la misma, acordándose, cuando resulte procedente, el reintegro de las cantidades percibidas en concepto de anticipo”.*

Y concluye resolviendo que *“la Entidad Local Menor de XXX no acredita la realización del gasto en Cartelería, QR, Braille y difusión, por lo que se procede a descontar el importe de este gasto (XXX €) del importe total justificado (XXX €)”.*

La Resolución declara el incumplimiento parcial por la Entidad local menor de XXX (Palencia) de las condiciones establecidas en la subvención concedida por la Orden XXX, por la que se resuelve la convocatoria de subvenciones destinadas a entidades locales para financiar actuaciones de mejora de la calidad en las infraestructuras turísticas



en destino XXX. Y reduce parcialmente la subvención concedida a la Entidad Local Menor de XXX (Palencia) en XXX €, al descontar los importes de los gastos indicados pasando a ser la subvención concedida de XXX €.

Sin embargo todo el iter procedimental reflejado en la propia Resolución lleva a la conclusión de que no fue éste el único incumplimiento detectado, pues la propia Resolución recoge que las fotografías no permiten comprobar la ejecución de todas las actividades que se engloban dentro de la actuación subvencionada, en particular la que se refiere a la *“cartelería, QR, braille y difusión”* era una *“entre otras”*.

Por tanto, no han sido determinadas las demás actuaciones subvencionadas cuya ejecución no ha sido acreditada y los efectos de esa falta de acreditación, todo lo cual habrá de hacerse en un nuevo procedimiento que habrá de tramitar esa Administración.

A este fin cabe tomar en consideración la doctrina del Tribunal Supremo recogida en la sentencia del Tribunal Supremo de 06/07/2022, al resolver un recurso de casación que plantea una cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia: *“si la verificación y comprobación desplegada por la Administración Pública de una subvención concedida que culmina con la liquidación del importe y abono de la ayuda o con una resolución de reintegro enerva la incoación de un posterior procedimiento de reintegro incoado a raíz del Informe definitivo de control financiero emitido por la Intervención General, y aboca al procedimiento de revisión de oficio, por tratarse, la meritada primera resolución, de un acto administrativo que ha devenido definitivo y firme”*.

En la resolución se identifican como normas jurídicas objeto de interpretación, las contenidas en los artículos 37, 43 y 45 de la Ley General de Subvenciones, y 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 (actuales artículos 106 y 107 de la Ley 39/2015).

El Tribunal Supremo parte de la distinción entre los distintos tipos de control que operan en una subvención (liquidación de la subvención, control de la subvención y control financiero) y concluye que cabe un segundo procedimiento de reintegro en determinadas circunstancias sin necesidad de revisar de oficio la resolución firme que se hubiera dictado en un primer procedimiento de reintegro. *“Para que este segundo procedimiento de reintegro sea conforme a derecho tiene que cumplirse ciertamente determinados requisitos. En primer lugar y como es obvio, que no haya transcurrido el plazo de prescripción de cuatro años que tiene la Administración para reclamar la devolución de fondos de la subvención. Pero también, y es lo litigioso en la presente casación, que la infracción o incumplimiento detectados no hayan sido examinados en el procedimiento de reintegro anterior. Pero ello no significa, y ahí reside el error de la*



Sala de instancia, que la detección de un incumplimiento en un procedimiento de reintegro suponga automáticamente y con carácter de firmeza administrativa que en todo lo demás se haya cumplido de manera satisfactoria las condiciones de la subvención. Habrá que estar, por el contrario, a los términos concretos y específicos de la primera decisión de reintegro, y sólo lo que se haya resuelto de manera expresa en un sentido u otro (cumplimiento o incumplimiento) o se deduzca de manera inequívoca de su tenor podrá considerarse, en principio, que no puede ser alterado por una resolución posterior sin recurrir al procedimiento de revisión de oficio”.

En atención a la interpretación de las normas efectuada al resolver el litigio el Tribunal Supremo declara que la “*verificación y comprobación de una subvención por parte de una Administración pública concedente que culmina con una resolución de reintegro no excluye la realización de un informe de control financiero ni un ulterior procedimiento de reintegro derivado de la constatación de incumplimientos distintos a los que determinaron el anterior reintegro, siempre que no hubiera transcurrido el plazo de prescripción que habilita a la Administración para reclamar”.*

En nuestro caso, la resolución que puso fin al procedimiento de incumplimiento contemplaba únicamente las consecuencias para la entidad beneficiaria de no haber acreditado la realización de una actuación que se pretendía financiar con la subvención obtenida, cuestión sobre la que no cabe un nuevo pronunciamiento, pero sí sobre aquellas otras actuaciones cuya ejecución tampoco quedó acreditada y que podrían ser objeto de un nuevo procedimiento de control de la subvención.

En virtud de lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

Previa emisión de los informes jurídicos y de intervención procedentes, valore la procedencia de tramitar un nuevo procedimiento de reintegro de la subvención concedida a la Entidad local menor de XXX (Palencia) para la ejecución de la obra de “XXX”, otorgada por Orden XXX, por la que se resolvió la convocatoria de las actuaciones de mejora de la calidad en las infraestructuras turísticas XXX, por los motivos expuestos en el cuerpo de esta resolución.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

También le informamos que se ha formulado una resolución a la Entidad local menor de XXX, cuya copia se adjunta a este escrito.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López