



Roj: SAN 5874/2013 - ECLI:ES:AN:2013:5874

Id Cendoj: 28079290042013100003

Órgano: Audiencia Nacional. Juzgados Centrales de lo Contencioso

Sede: Madrid

Sección: 4

Nº de Recurso: 45/2012

Nº de Resolución: 341/2013

Procedimiento: CONTENCIOSO

Ponente: ANA MARIA APARICIO MATEO

Tipo de Resolución: Sentencia

JDO. CENTRAL CONT/ADMVO. N. 4

GOYA,14

28001 MADRID

TEL: 91-400-70-51/52/53

N20350

N.I.G: 28079 23 3 2012 0004535

PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000045 /2012

P. Origen: PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0003288 /2012

Clase: ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

DEMANDANTE: GOBIERNO PRINCIPADO DE ASTURIAS

LETRADO:

PROCURADOR: ISACIO CALLEJA GARCÍA

DEMANDADO: MINISTERIO DE INDUSTRIA Y ENERGIA

LETRADO: ABOGADO DEL ESTADO

PROCURADOR:

CODEMANDADO: AYUNTAMIENTO DE LANGREO

LETRADO:

PROCURADOR: JOSE MANUEL VILLASANTE GARCIA

SENTENCIA Nº 341/13

En Madrid, a veintiocho de octubre de dos mil trece.

Doña ANA MARÍA APARICIO MATEO, MAGISTRADA-JUEZ del Juzgado Central Contencioso-Administrativo número 4, actuando en comisión de servicio, ha visto los presentes autos de Procedimiento Ordinario núm. 45/2012, seguidos ante este Juzgado, a instancia del GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS, representado por el Procurador D. Isacio Calleja García, contra el MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO, representado y defendido por el Abogado del Estado.

Se ha personado como codemandado el Ayuntamiento de Langreo, representado por el Procurador D. José Manuel Villasante García, sin formular contestación dada su personación tardía.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Admitido el recurso, previos los oportunos trámites procedimentales, se confirió traslado a la parte actora para que formalizara la demanda, lo que llevó a efecto mediante el pertinente escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó solicitando:

"Se dicte Sentencia por la que se estime el recurso interpuesto y se acuerde ordenara La Administración pública demandada:

a) Ejecutar el pago de las cantidades adeudadas por las ayudas correspondientes a las actuaciones efectivamente ejecutadas y debidamente justificadas más los intereses correspondientes, a resultas de los **convenios de colaboración** válidamente ejecutados en su totalidad o en parte.

b) Restablecer la relación jurídica bilateral de **colaboración** en el seguimiento y ejecución, prórroga, novación o liquidación de los restantes **convenios** objeto de este proceso, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias pero también con los principios de buena fe, confianza legítima y lealtad institucional".

SEGUNDO.- Formalizada la demanda, se dio traslado de la misma a la parte demandada para que la contestara en el plazo legalmente establecido para ello, lo que realizó mediante el correspondiente escrito, alegando los hechos y fundamentos jurídicos que estimó pertinentes y solicitando la desestimación del recurso.

TERCERO.- Acordado el recibimiento del recurso a prueba, se practicó la documental propuesta, con el resultado que obra en las actuaciones, y se declaró abierto el trámite de conclusiones que evacuaron las partes, por su orden, con el contenido que consta en autos. Se ha fijado la cuantía del recurso en 213.056.914,9 euros.

CUARTO.- En la sustanciación de este juicio se han observado todos los términos y prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se interpone el presente recurso frente a la inactividad administrativa consistente en el incumplimiento por parte del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, a través del instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras, de las obligaciones económicas dimanantes de la ejecución de los **convenios de colaboración** celebrados con el Gobierno del Principado de Asturias.

SEGUNDO.- En la demanda articulada en la presente litis, la parte actora describe los hechos que estima relevantes y circunscribe el objeto del recurso, del que excluye el conjunto de **convenios** que se consideran caducados sin ejecución, en un total de veinte, que se relacionan en dicho escrito y se dan aquí por reproducidos. Seguidamente, clasifica sus alegaciones en los siguientes apartados:

1.- Naturaleza y régimen jurídico de la relación existente entre las partes:

Tras reseñar la normativa por la que se crea el Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo alternativo de las Comarcas Mineras, la Administración recurrente pone de manifiesto que ambas partes están de acuerdo en que las ayudas controvertidas son subvenciones sujetas a la Ley General de Subvenciones, cuyo artículo 34.2 dispone que la concesión de la subvención conllevará el compromiso de gasto correspondiente.

A continuación, argumenta que el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 30 de diciembre de 2011, por el que se declara la no disponibilidad de créditos en los Presupuestos Generales del Estado de 2011, prorrogados para el ejercicio 2012, significa que la Administración ha dejado de cumplir las obligaciones económicas asumidas en relación con los **convenios** litigiosos (enumerados en el requerimiento que figura como documento número uno del expediente administrativo), incurriendo así en un supuesto de inactividad del artículo 29.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción.

En efecto, añade, se trata de **convenios** administrativos en los que la Administración General del Estado, a través del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras, se encuentra obligada al cumplimiento de las previsiones de financiación, una vez se han producido actuaciones de ejecución.

Razona que los **convenios** específicos previstos en los Reales Decretos 2020/1997 y 1112/2007 no difieren de los **convenios de colaboración** de los artículos 6 y 8 de la Ley 30/1992, sino que la definición de tales preceptos abarca tanto los **convenios** marco o generales como los de ejecución o específicos; pero, en todo caso, estos últimos obligan a la Hacienda Pública estatal (art. 30 Ley General Presupuestaria).

2.- Obligaciones contraídas y su incumplimiento:

Sostiene la Administración autonómica que el instituto precitado ha asumido la obligación de proceder al pago de las cuantías comprometidas, a partir de cuyo vencimiento son deudas devengadas, aunque

su cumplimiento esté condicionado a la existencia de crédito presupuestario (art. 21.1 Ley General Presupuestaria).

Invoca la jurisprudencia que confirma la fuerza vinculante de los **convenios**, que no puede verse enervada por el principio constitucional de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE), el cual debe cohonestarse con el de lealtad institucional. Su incumplimiento produce una lesión antijurídica en la autonomía financiera del Principado y los Ayuntamientos competentes para la ejecución de las obras y actuaciones convenidas, que puede sustentar una acción de responsabilidad (art. 139 Ley 30/1992).

Arguye asimismo que el acuerdo de Consejo de Ministros de no disponibilidad no especifica a qué créditos afecta, lo que deja un margen de maniobra para su ejecución, en el bien entendido de que sólo puede afectar a créditos disponibles, no a los ya comprometidos, ni enervar en modo alguno el cumplimiento de las obligaciones contraídas (art. 73.3 Ley General Presupuestaria).

Corroborra lo anterior, la propia actuación de la Administración demandada, mediante la solicitud de adendas a **convenios** próximos a caducar, petición de ampliación de gasto en 2012 y 2013 para atender compromisos adquiridos y contabilizados, o incorporación de remanentes de crédito del ejercicio 2010 al Plan Nacional de Reservas Estratégicas del Carbón de 2006-2012, según consta en el complemento de expediente.

3.- Alcance y fundamento de la pretensión en relación con las obligaciones contraídas:

En este apartado, la recurrente distingue nuevamente entre los **convenios** caducados sin ejecución, respecto de los que desiste de toda pretensión, y el resto de **convenios**, en los que se han realizado actuaciones diversas de ejecución, por lo que, entiende, no cabe dejarlos sin efecto unilateralmente, de plano y sin negociación bilateral, en contra de los principios de buena fe, confianza legítima y lealtad institucional. En relación a estos últimos diferencia, a su vez, entre:

a) **Convenios** en los que se ha remitido en tiempo y forma al IRMC la justificación de las actuaciones ejecutadas, respecto de los que postula la liquidación de la deuda o, en su caso, traslado al interesado para que pueda subsanar los posibles defectos apreciados, con retroacción de las actuaciones.

Insiste en que no cabe enervar el cumplimiento de -las obligaciones contraídas por la inexistencia o insuficiencia de crédito, que deberá dotarse, ampliarse o suplementarse en lo preciso. Tampoco resulta atendible el criterio de la Intervención Delegada del IRMC, según el cual no procede pagar los importes cuando se juzga imposible finalizar la obra en el tiempo establecido.

b) **Convenios** efectivamente ejecutados total o parcialmente, pero cuya documentación justificativa no ha sido remitida o lo ha sido fuera de plazo. Propugna la parte que no puede librarse a la Administración de toda obligación, puesto que los **convenios** no agotan sus efectos en el momento en que se extingue su eficacia temporal; ésta les impide surtir efectos nuevos, pero no agota los nacidos durante su vigencia (doctrina de la ultra-actividad).

Finalmente, razona que los actos propios de la Administración han generado confianza legítima en la actora, al procurar la continuidad de las obras y actuaciones por encima de los vencimientos temporales de los **convenios**, mediante adeudas o nuevos **convenios**, como se refleja en las actas de las reuniones de la Comisión de Cooperación entre el IRMC y el Gobierno del Principado de Asturias, en las que ambas partes revisan todas las actuaciones en marcha y acuerdan con normalidad "aprobar prórrogas", "aprobar adendas" y "tramitar nuevos **convenios**".

Argumenta que la Comisión de Cooperación es un órgano interadministrativo, cuyos acuerdos, aun cuando no pueden tener trascendencia jurídica directa frente a terceros, a contrario sensu, sí la tendrán entre las partes (art. 40 de la LOFAGE); máxime tratándose de órganos de **colaboración** entre varias Administraciones territoriales, cuyas relaciones están presididas por el principio de lealtad institucional (art. 4 LRJPAC).

En fin, concluye que dicha Comisión está prevista en el artículo 6.3 de la LRJPAC, así como en el artículo 13 del Real Decreto 1112/2007, y regulada en la cláusula cuarta del Protocolo de **Colaboración**, de 6 de mayo de 2006, entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, para la Promoción del Desarrollo Económico Alternativo de las Zonas Mineras del Carbón, en el marco del Plan nacional de reserva estratégica del carbón 2006-2012. Este Protocolo le otorga, entre otras atribuciones, las de programar la ejecución de los proyectos y de las actuaciones y verificar su ejecución, adoptando las medidas que estime más adecuadas para la mejor ejecución del Protocolo.

TERCERO.- El Abogado del Estado se opone a la pretensión actora en base a las argumentaciones que, extractadas, se reseñan a continuación:

En primer lugar, precisa que el origen de los **convenios** que nos ocupan se halla en el Plan Nacional de Reserva Estratégica 2006-2012 y Nuevo Modelo de Desarrollo Integral y Sostenible de las Comarcas Mineras, y normativa de aplicación.

Seguidamente, defiende que los **convenios** específicos no son **convenios** de **colaboración** en sentido estricto, sino **convenios** suscritos al amparo, en función de su fecha, de lo previsto en el Real Decreto 2020/1997, de 26 de diciembre, o del Real Decreto 1112/2007, de 24 de agosto, que no hacen sino articular la concesión de una subvención y quedan sujetos a la normativa en materia de subvenciones, muy particularmente a la necesidad de realización de la actividad subvencionada y de justificar dicha actuación dentro de los plazos establecidos, A continuación, distingue:

A.- En primer lugar, toda vez que son la mayoría, los **convenios** regidos por el Real Decreto 1112/2007 (suscritos a partir de 1 de enero de 2006). La norma se remite a la regulación en materia de subvenciones y, en particular, el artículo 16 dispone que el plazo de justificación no excederá de seis meses.

En base a ello, clasifica las cantidades reclamadas por el Principado de Asturias en los siguientes apartados:

1.- Cantidades correspondientes a **convenios** caducados en los que el Principado nunca envió justificación para el pago, que son los desistidos en el escrito de demanda.

2.- Cantidades correspondientes a **convenios** caducados para los que el Principado de Asturias envió certificación de la ejecución parcial fuera de plazo, una vez caducado el **convenio**, y que están relacionados en el anexo del informe del Instituto obrante en el expediente.

En estos casos, en que los **convenios** no habían sido prorrogados y en los que, llegado el término previsto, no se acreditó la ejecución de las actividades subvencionadas, entiende el Abogado del Estado que se ha producido un claro incumplimiento de las obligaciones de ejecución y justificación dentro de los plazos previstos y por ello de los términos a que la subvención concedida estaba sujeta, de modo que no procede el abono de cantidad alguna por tales conceptos, a tenor de las previsiones de los artículos citados y 34.3 y 37 de la Ley de Subvenciones.

3.- Cantidades correspondientes a **convenios** que caducaron cuando se estaba tramitando una addenda o un nuevo **convenio** para la ampliación de los plazos.

Al igual que en el supuesto anterior, la documentación justificativa de su total ejecución no fue remitida en tiempo y forma. Prueba de ello es que antes de consumarse dicho plazo la Comisión de Cooperación interesó la suscripción, bien de una adenda o bien de un nuevo **convenio**, que, sin embargo, no llegaron a suscribirse; de manera que, nuevamente se produjo el vencimiento sin que se cumplieran las obligaciones asumidas.

En este punto, precisa que el mero hecho de que la Comisión de Cooperación hubiese realizado actuaciones para la suscripción de adendas o suscripción de nuevos **convenios** no determinaba la inexcusable obligación por parte del Instituto de proceder a su suscripción, por ser indispensable la previa autorización del artículo 15.2 del Real Decreto 1112/2007, el informe favorable previsto en la disposición adicional cuadragésimo primera de la Ley 39/2010, de Presupuestos Generales de Estado, y la efectiva existencia de crédito presupuestario suficiente.

4.- Cantidades relativas a **convenios** caducados en los que el Principado envió parte de la documentación justificativa del pago antes de la caducidad.

En relación con estos **convenios**, pone de manifiesto que, si bien antes de su vencimiento el Principado envió documentación tratando de justificar su cumplimiento, examinada la misma por la Intervención delegada del Instituto se formularon los correspondientes reparos, según se infiere de los informes de la intervención incorporados a los presentes autos, Lo que acredita la falta de justificación de la aplicación de las cantidades subvencionadas dentro del plazo establecido y, por ende, la improcedencia del pago.

B.- En cuanto a los restantes **convenios** suscritos al amparo del Real Decreto 2020/1997, de 26 de diciembre, anteriores al 1 de enero de 2006, razona el Abogado del Estado que su plazo de ejecución habría vencido sin haberse presentado en tiempo y forma justificación bastante de la ejecución; razón por la que reproduce lo señalado respecto de los regidos por la normativa anterior, toda vez que, como prevé el apartado

3 de la Disposición transitoria segunda de la Ley General de Subvenciones, "los procedimientos de control financiero, reintegro y revisión de actos previstos en esta Ley resultarán de aplicación desde su entrada en vigor", además de ser de aplicación directa las restantes previsiones, de acuerdo con el apartado 2 de la Disposición transitoria primera del mismo texto legal.

CUARTO.- Planteado en los expresados términos el objeto de debate, resulta necesario partir del marco normativo aplicable al supuesto litigioso.

La Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, procedió a la creación del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras, que se configura como instrumento de ejecución de la política de reestructuración de la minería del carbón.

Así, el artículo 78 de dicha Ley dispone la creación del referido Instituto, como organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de Industria y Energía a través de la Secretaría de Estado de Energía y Recursos Minerales.

Los siguientes preceptos regulan su objeto, consistente en la ejecución de la política de reestructuración de la minería del carbón, junto con el desarrollo y ejecución de cuantas medidas se dirijan a fomentar el desarrollo económico de aquellas zonas que, de acuerdo con la normativa aplicable, tengan la consideración de municipios mineros del carbón (art. 79), así como las obligaciones económicas que el Estado podrá asumir, a través del instituto, derivadas del procesos de reestructuración o cierre de empresas dedicadas a la minería del carbón (art. 80).

El Real Decreto 492/1998, de 27 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras, desarrolla las anteriores previsiones legales. En su artículo 4 enumera las funciones que deberá realizar el instituto para el desarrollo de su cometido, entre ellas: e) gestionar las ayudas de cualquier naturaleza que tengan por objeto el desarrollo económico alternativo de las zonas mineras del carbón, y g) suscribir **convenios**, tanto con personas privadas o públicas, para el mejor cumplimiento de su objeto.

Estas ayudas venían inicialmente reguladas en el Real Decreto 2020/1997, de 26 de diciembre, y más tarde por el Real Decreto 1112/2007, de 24 de agosto, por el que se establece el régimen de ayudas al desarrollo de las infraestructuras en las comarcas mineras del carbón.

La aprobación de un nuevo real decreto vino aconsejada, conforme proclama su preámbulo, por "la entrada en vigor de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y de su Reglamento, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por un fado y, por otro la firma y aprobación por el Consejo de Ministros, en su reunión de 31 de marzo de 2006, del Plan Nacional de Reserva Estratégica de Carbón 2006-2012 y Nuevo Modelo de Desarrollo Integral y Sostenible de las Comarcas Mineras, que se constituye en el plan estratégico para la concesión de ayudas al desarrollo infraestructural"; con la finalidad declarada de "que defina estas ayudas como de concesión directa, establezca las bases reguladoras para su concesión e introduzca las novedades que dicho nuevo plan recoge en esta materia, teniendo en cuenta que las ayudas resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases y la coordinación, en el caso del citado plan de la minería del carbón".

En efecto, como dispone el artículo primero del Real Decreto 1112/2007, constituye su objeto la regulación de la concesión directa de las ayudas al desarrollo de las infraestructuras en las comarcas mineras del carbón, en el marco de lo previsto en el Plan Nacional de Reserva Estratégica de Carbón 2006-2012 y Nuevo Modelo de Desarrollo Integral y Sostenible de las Comarcas Mineras.

A tenor de su artículo 6.4, las ayudas contempladas en este real decreto se financiarán con cargo a los créditos presupuestarios del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras, vigentes en cada ejercicio, con el límite de la disponibilidad presupuestaria y de los criterios establecidos en el art. 47 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. También prevé que las comunidades autónomas concernidas puedan cofinanciar los programas, conforme a los compromisos que se establezcan en los **convenios** marco.

El régimen jurídico aplicable se contiene en el siguiente artículo 8, en el que dispone: "Las ayudas a que se refiere este real decreto, además de por lo previsto en el mismo, se regirán por lo establecido en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en su Reglamento aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de Julio, en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en la Ley 30/1992,

de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y demás legislación que resulte de aplicación".

El artículo 13 prevé la suscripción de **convenios** marco de **colaboración** por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y las comunidades autónomas afectadas, así como la creación de comisiones de cooperación que serán responsables de la selección de actuaciones y velarán por su cumplimiento.

El artículo 15 contempla la suscripción de **convenios** específicos de **colaboración** para establecer las condiciones de financiación, de ejecución y justificación de cada actuación específica o, en su caso, de un grupo de actuaciones, que serán objeto de autorización por la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica,

La justificación y pago de las ayudas viene regulada en el artículo 16 del Real Decreto 1112/2007, que se remite a lo establecido en el art. 71.1 del Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio. La justificación de haber alcanzado el desarrollo de la infraestructura correspondiente a un determinado **convenio** de **colaboración** específico, se realizará mediante la aportación por la Administración de la comunidad autónoma o de la entidad local del correspondiente expediente de adquisición u obras, al nivel de detalle que se establezca en el **convenio** de **colaboración** específico.

Podrán realizarse pagos a cuenta y pagos anticipados, ex art. 34.4 de la ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Por último, el plazo de justificación no excederá de seis meses y será establecido en el **convenio** de **colaboración** específico.

Del mismo modo, el artículo 18 se remite a la normativa de subvenciones en relación al incumplimiento y reintegro, y prevé que la comisión de cooperación analizará las incidencias que se produzcan en la ejecución de los **convenios** e identificará, en su caso, los posibles incumplimientos y la procedencia del reintegro, a cuyo fin escuchará a las entidades locales en el caso de **convenios** por ellas suscritos.

Finalmente, la Disposición Transitoria Única preceptúa que lo establecido en este real decreto será de aplicación a la ejecución de los **convenios** marco y los **convenios** específicos firmados con posterioridad al 1 de enero de 2006, aunque hubiesen sido suscritos al amparo del Real Decreto 2020/1997, de 26 de diciembre.

QUINTO.- De las disposiciones que han quedado pormenorizadas se colige que, junto con los anteriores preceptos, resulta de aplicación al presente la regulación general sobre subvenciones y, en particular., lo dispuesto en las siguientes normas de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones:

- artículo 14, respecto de las obligaciones que incumben a los beneficiarios, entre ellas, cumplir el objetivo, ejecutar el proyecto o realizar la actividad y justificar ante el órgano concédeme o la entidad colaboradora dicho cumplimiento (apartado 1.a y b).

- artículo 16.1, en orden a la formalización de **convenios** de **colaboración** entre el órgano administrativo concedente y la entidad colaboradora.

- artículo 17, que prevé las bases reguladoras de la concesión de las subvenciones y, entre otros extremos, los criterios de graduación de los posibles incumplimientos para determinar la cantidad a percibir por el beneficiario o el importe a reintegrar, y deberán responder al principio de proporcionalidad (número 3.n).

- artículo 22, que regula los procedimientos de concesión, con distinción entre el régimen de concurrencia competitiva y el de concesión de forma directa, que es el aplicable en el supuesto enjuiciado,

- artículo 28, que dispone, en relación a este último, que "la resolución de concesión y, en su caso, los **convenios** a través de los cuales se canalicen estas subvenciones establecerán las condiciones y compromisos aplicables de conformidad con lo dispuesto en esta ley".

- artículo 30, relativo a la justificación de las subvenciones públicas, cuyo incumplimiento lleva aparejado el reintegro en las condiciones previstas en el art. 37 de la misma ley (número 8).

- artículo 34, comprensivo del procedimiento de aprobación del gasto y pago; en el número 2 prevé que la resolución de concesión de la subvención conllevará el compromiso del gasto correspondiente; el siguiente número 3 dispone que el pago de la subvención se realizará previa justificación de la realización de la actividad, proyecto u objetivo para los que se concedió la subvención, y añade que se producirá la pérdida del derecho al cobro total o parcial de la subvención en el supuesto de falta de justificación o de concurrencia de alguna de las causas previstas en el art. 37 de la ley.

- artículo 36, que regula los supuestos de invalidez de la resolución de concesión, cuyo apartado 1.b) contempla como una de las causas de nulidad, la carencia o insuficiencia de crédito, de conformidad con lo establecido en el art. 60 de la Ley General Presupuestaria; el siguiente número 3 añade que, en tales supuestos, 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 arts. 102 y 103 de la Ley 30/1992.

- artículo 37, en el que se refieren como causas de reintegro, entre otras, el incumplimiento total o parcial del objetivo de la concesión de la subvención, y el incumplimiento de la obligación de justificación o la justificación insuficiente (número 1.b y c).

Debe tomarse en consideración asimismo el 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 en su artículo 71 las formas de justificación de las subvenciones, con arreglo a las bases reguladoras, y prevé que el órgano competente ponga en conocimiento del beneficiario los posibles defectos subsanables para su corrección.

Por su parte, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria proclama en su artículo 26 los principios y reglas de programación presupuestaria, proclamando en su número uno que se regirá "por los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, plurianualidad, transparencia, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, responsabilidad y lealtad institucional, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera".

El artículo 46 recoge la limitación de los compromisos de gasto, señalando que "no podrán adquirirse compromisos de gasto ni adquirirse obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a ley que incumplan esta limitación". Y el siguiente artículo 47 regula los criterios a que deben sujetarse los compromisos de gasto de carácter plurianual, entre ellos, que su ejecución se inicie en el propio ejercicio y que no superen los límites de cuatro anualidades.

Finalmente, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dentro del título primero dedicado a las relaciones entre las Administraciones públicas, regula con carácter general los **convenios de colaboración** en los artículos 6 y siguientes. De su contenido cabe destacar, a nuestros efectos; la especificación de los requisitos de los instrumentos de formalización de los **convenios** (art. 6.2); la previsión de que será el órgano mixto de vigilancia y control, caso de existir, el que resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de tales **convenios** (art. 6.3), y la de que obligarán a las Administraciones intervinientes desde el momento de su firma, salvo que en ellos se establezca otra cosa (art. 8.2).

SEXTO.- Por lo que atañe a la jurisprudencia recaída en la materia que nos ocupa, la reciente Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 4 de marzo de 2013 (recurso 5079/2011), resume la doctrina dictada en relación a los **convenios de colaboración** entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en los siguientes términos:

"La doctrina de esta Sala viene sosteniendo, entre otras, en sentencia de 24 de octubre de 2011 (casación 4639/2009), que los **convenios de colaboración** constituyen un cauce de cooperación bilateral y que, general, suelen ceñirse a la realización de actuaciones conjuntas entre la Administración estatal y la autonómica en el marco de sus respectivas competencias, que no pueden verse alteradas al socaire de los repetidos **convenios de colaboración** (con cita de la STC 95/1986 FJ 5º).

Así, nuestra Sentencia de 8 de marzo de 2011 (casación 4143/2008) destaca el carácter institucional de los **convenios de colaboración** formalizados entre el Estado y las Comunidades Autónomas como instrumentos de concertación para la ejecución de proyectos de interés común de ambas Administraciones, y que, fundamentados en la mutua lealtad, constituyen un reflejo de los principios constitucionales de **colaboración** y cooperación interadministrativos y de bilateralidad, cuyo reconocimiento se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado.

También hemos precisado, en orden a su alcance y contenido, que se trata de negocios jurídicos que celebran entre sí las Administraciones que los suscriben, en posición de igualdad (Sentencia de 16 de febrero de 2011, recurso 2569/2009); de tal forma, que presentan ciertas concomitancias con los contratos, en cuanto corresponden a una concurrencia de voluntades coincidentes sobre determinados objetivos orientados a una específica finalidad, si bien rebasan o exceden el específico concepto del contrato, pues sus límites no son

otros que los derivados del interés público, el ordenamiento jurídico y los principios de buena administración (Sentencia de 15 de julio de 2003, recurso 3604/1997)".

Ya en el ámbito de las subvenciones, la Sentencia del Alto Tribunal, de 14 de junio de 2012 (recurso 4062/2009), recuerda la jurisprudencia de la propia Sala, con cita de precedentes sentencias de 18 de diciembre de 2006 (recurso 4232/2004), 7 de abril de 2003 (recurso 11323/1998), 4 de mayo de 2004 (recurso 3481/2000), 17 de octubre de 2005 (recurso 158/2000) y 15 de noviembre de 2006 (recurso 2586/2004), respecto de la naturaleza jurídica de las subvenciones públicas:

"En primer lugar, el establecimiento de la subvención puede inscribirse en el ámbito de las potestades discrecionales de las Administraciones públicas, pero una vez que la subvención ha sido regulada normativamente termina la discrecionalidad y comienza la previsión reglada cuya aplicación escapa al puro voluntarismo de aquéllas.

En segundo término, el otorgamiento de las subvenciones ha de estar determinado por el cumplimiento de las condiciones exigidas por la norma correspondiente, pues de lo contrario resultaría arbitraria y atentatoria al principio de seguridad jurídica.

Por último, la subvención no responde a una "causa donandi", sino a la finalidad de intervenir en la actuación del beneficiario a través de unos condicionamientos o de un "modus", libremente aceptado por aquél. Por consiguiente, las cantidades otorgadas en concepto de subvención están vinculadas al cumplimiento de la actividad prevista. Se aprecia, pues, un carácter condicional en la subvención, en el sentido de que su otorgamiento se produce siempre bajo la condición resolutoria de que el beneficiario tenga un determinado comportamiento o realice una determinada actividad en los términos en que procede su concesión (Cfr SSTS 20 de junio, 12 de julio y 10 de octubre de 1997, 12 de enero y 5 de octubre de 1998, 15 de abril de 2002 "ad exemplum").

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 21 de marzo de 2007 (recurso 6923/2004), con remisión a la de 28 de febrero de 1997 del mismo Tribunal, precisa en materia de cumplimiento:

"(...) es cierto sin embargo que una jurisprudencia reciente (de la que, entre otras, son expresión las Sentencias de esta misma Sala de 3 mayo, 22 julio y 19 octubre 1996, correspondientes, respectivamente, a los recurso números 7033/1992, 772/1990 y 1279/1991) ha considerado procedente aplicar el principio de proporcionalidad para moderar los efectos de la caducidad en aquellos casos en que se ha producido un cumplimiento parcial de los compromisos contraídos, supuestos en los que se ha declarado que el reintegro de las subvenciones percibidas no debía ser total sino proporcionado al grado de efectivo cumplimiento de aquellas obligaciones.

Teniendo presentes tales precedentes, la Sala, movida del propósito de establecer criterios objetivos que sirvan para clarificar la interpretación de las normas jurídicas aplicables, respondiendo así a exigencias ínsitas en los principios de seguridad jurídica e igualdad, considera procedente declarar que, como regla general, el incumplimiento (o, con otras palabras, el cumplimiento parcial) de tales obligaciones comportará la caducidad de los beneficios y la devolución de (o percibido, admitiéndose única y exclusivamente la modulación de tal efecto devolutivo sólo en aquellos casos en los que el cumplimiento de las obligaciones (...) se aproxima de modo significativo al cumplimiento total, acreditando, además, el subvencionado una actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos".

Por último, la Sentencia de la Sala C-A de la Audiencia Nacional, de 13 de junio de 2013 (recurso 797/2012), en la que se contempla un supuesto de concesión directa, como el aquí enjuiciado, tras precisar que, en esta clase de procedimientos, es en (a resolución de concesión o en su caso en el **convenio** a través del que se canalice la misma, donde se establecen las condiciones y compromisos aplicables a la subvención (art. 28.1 de la LGS), contiene las siguientes argumentaciones:

"Hay que tener en cuenta que la subvención que nos ocupa aparece concedida por resolución administrativa firme y por tanto, en la medida que no se ha iniciado procedimiento de revisión de oficio ni, en su caso, declaración de lesividad de tal resolución la misma determinaba para la Hacienda Pública una obligación de pago insoslayable proveniente de una concesión no revocada que además tenía el crédito autorizado y vinculado en los PGE de la anualidad.

Precisamente, entre las causas de nulidad de la resolución de concesión está conforme al art. 36-1 b) de la LGS: "La carencia o insuficiencia de crédito, de conformidad con lo establecido en el art. 60 de la Ley General Presupuestaria y las demás normas de igual carácter de las Administraciones públicas sujetas a esta ley" (la referencia ha de entenderse al art. 46 de la vigente LGP 47/2003) y si bien los acuerdos del

Consejo de Ministros de 14 de enero y 22 de julio de 2011 se enmarcan en la adopción de una serie de medidas para la consolidación fiscal y contención del gasto público, ninguno de ellos establece la expresa declaración de imposibilidad económica sobrevenida para atender al pago de la concreta subvención que nos ocupa, subvención que, pese a contar con la correspondiente autorización en los estados de gastos de los PGE 2011, aun no se había concedido a la fecha del último de los acuerdos.

Ambos acuerdos se limitan a ordenar el establecimiento de un calendario en los compromisos de pago y a incidir en que el MEH, al dar su autorización, debe priorizar conforme al desarrollo del programa de actuación de la subvención y las necesidades de financiación generadas. Ninguno de los dos acuerdos dice que la falta de autorización que se hace depender del MEH determinara el definitivo impago de la subvención sino que el expediente de gasto "no podrá tramitarse" dentro del ejercicio presupuestario 201 h Además partimos de una subvención que tenía una dotación presupuestaria concreta y vinculada a nivel de subconcepto en los PGE 2011 por lo que para tal actuación había un concreto crédito disponible en tal ejercicio.

Como indica el TS en su Sentencia de 02-04-2013, Recurso Núm. 5720/2011, "..... jurídicamente son cosas distintas el compromiso contraído y la existencia de crédito. La carencia o la insuficiencia de éste podrá ser causa de invalidez de aquél, Pero ésta ha de ser declarada, fijándose sus efectos, sin que quede excluida la posibilidad de continuación de los pactados y bajo las mismas cláusulas del pacto en caso de que la nulidad produjese un grave trastorno al servicio público y mientras se adopten las medidas urgentes para evitar el perjuicio. Así se desprende, citándolos aquí a título de ejemplo y sólo por razón de analogía, de lo que disponen los artículos 31 y siguientes del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre".

SÉPTIMO.- La aplicación al supuesto enjuiciado de la normativa y doctrina jurisprudencial que han quedado anteriormente pormenorizadas hace obligada la estimación en parte del recurso, en los términos que a continuación se analizan.

En primer lugar, se debe precisar que las ayudas al desarrollo de las infraestructuras en las comarcas mineras del carbón, a que se contrae la presente litis, vienen establecidas mediante el procedimiento de concesión directa, en el que los **convenios** controvertidos constituyen el cauce a través del cual se canaliza la subvención y donde se establecen las condiciones de financiación, ejecución y justificación de cada actuación específica o grupo de actuaciones, y demás compromisos aplicables, a tenor de las previsiones del artículo 15 del Real Decreto 1112/2007, en relación con el artículo 28.1 de la Ley de Subvenciones.

De la regulación expuesta se deduce que los **convenios** litigiosos participan de un evidente carácter subvencional y se hallan sometidos a la normativa que rige las subvenciones, como se ha visto. Ello no obstante, no puede desconocerse su naturaleza de instrumento de cooperación entre las Administraciones que los suscriben para la ejecución de proyectos de interés común, fundamentados en la bilateralidad, **colaboración** y mutua lealtad, que se traduce en que obliguen a las partes, en cuanto a su alcance y contenido, conforme a los artículos 6 y siguientes de la Ley 30/1992 y doctrina jurisprudencial interpretativa que ha quedado transcrita.

Esta sujeción, con carácter general, a las normas reguladoras de los **convenios** de **colaboración** no queda desvirtuada por el hecho de que, en el presente, nos hallemos ante **convenios** de **colaboración** específicos, denominación que les viene atribuida por el artículo 15 del Real Decreto 1112/2007, en consideración al hecho de que su finalidad no es otra que la de establecer las concretas y particulares condiciones de financiación, ejecución y justificación de cada actuación específica, o grupo de actuaciones, en su caso, frente a los que el precedente artículo 13 del mismo Real Decreto califica de **convenios** marco, destinados a establecer los detalles de la gestión del programa de desarrollo de la infraestructuras.

En efecto, del examen de los diferentes documentos incorporados al expediente administrativo, se desprende que se trata de **convenios** de **colaboración** específicos suscritos entre el Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras y la Consejería correspondiente del Principado de Asturias, en desarrollo, en su mayor parte, del Protocolo de **colaboración** suscrito el día 6 de mayo de 2006 entre Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y del Principado de Asturias, para la ejecución de una serie de proyectos y actuaciones, que se describen en cada caso.

A lo largo de su clausulado se especifica, siguiendo las indicaciones del Protocolo de **colaboración**, el plazo de ejecución, el coste y la justificación de las acciones precisas para la realización de los proyectos, el modo en que las aportaciones económicas serán satisfechas al órgano competente y otras cuestiones que se consideren convenientes.

Se establece asimismo la concreta fecha en que deberán tener lugar las actuaciones de que se trata, y se añade la posibilidad de ampliación de dicho plazo por las entidades firmantes, previa petición de la Comisión de cooperación prevista en el Protocolo de **colaboración**, cuando alguna circunstancia sobrevenida así lo aconseje y con sometimiento a los preceptivos actos de fiscalización y aprobación, siempre que ello suponga modificación de la distribución del gasto en anualidades.

Finalmente, se atribuye al **convenio** naturaleza administrativa y se somete explícitamente al régimen jurídico establecido en el Título I de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

OCTAVO.- De otro lado, el carácter obligacional de los **convenios** de **colaboración** objeto de nuestro estudio, que se vislumbra de los párrafos que preceden, viene asimismo corroborado a través de las posteriores actuaciones llevadas a cabo por las partes.

En particular, resultan especialmente significativas las actas de las reuniones de la Comisión de Cooperación entre el instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras y el Gobierno del Principado de Asturias para la Promoción del Desarrollo Económico Alternativo de las Zonas Mineras del Carbón, incorporadas como documentos números 1 y 2 del escrito de demanda.

Así, en el orden del día de la primera, de 22 de marzo de 2011, se describen en tres apartados los aspectos que se abordaron en dicha reunión, a saber:

1. **Convenios** para los cuales se hacía necesario realizar prórrogas mediante la realización de adendas. En este apartado, se analiza la situación de "**Convenios**, que o bien pierden su periodo de vigencia al finalizar el presente año y ya se han realizado determinadas actuaciones y es muy probable que no puedan finalizarse ni por tanto liquidarse antes de que finalice el año o que sencillamente la realización de determinadas actuaciones se van a retrasar y parece oportuno adecuar su calendario de pago al de la realización real de ellas". Y en relación a los cuales las partes se obligan a realizar una serie de actuaciones.

2. **Convenios** que han perdido su periodo de vigencia y es necesario volver a tramitarlos, que se subdivide en tres apartados:

2.1.-**Convenios** que han perdido su período de vigencia con actuaciones ya finalizadas pero no liquidadas por parte del Instituto por no haberse enviado en plazo y forma la justificación, respecto de los que se acuerda volver a generar los **convenios** para su liquidación en 2011.

2.2.-**Convenios** que han perdido su periodo de vigencia pero tienen determinadas actuaciones realizadas, aunque no liquidadas por parte del instituto a pesar de haberse recibido en plazo documentación para pagar una parte de ellos, y se acuerda volver a generarlos.

2.3.-**Convenios** que han perdido su periodo de vigencia pero de los que aún no se ha realizado actuación alguna, en relación a los que se acuerda volver a iniciar su tramitación

3. Solicitud de realización de nuevos **convenios**. En este caso, el Principado de Asturias recuerda la realización de nuevos **convenios** de **colaboración** que ya había solicitado por escrito el principado para las actuaciones que se describen y que son aprobadas por la Comisión de Cooperación.

En el apartado relativo a otras actuaciones se describen una serie de acuerdos relativos a la modificación de algunos **convenios** y redacción de otros, así como de nuevas adendas.

Asimismo, el Acta de reunión de la misma Comisión, de 13 de septiembre de 2011, contiene los siguientes apartados:

1.- Situación y previsión de pagos de los **convenios** firmados y en ejecución, en el que se afirma: "El objeto fundamental de la Comisión de Cooperación es el de analizar la situación de determinados **Convenios** firmados y el ejecución, para poder determinar cuáles de ellos van a realizar sus actuaciones en plazo y cuáles necesitan adeudarse para ampliar los plazos". Se distingue entre los **convenios** del Plan del Carbón 1998-2005 y los de 2006-2012 y se acuerdan distintas actuaciones en cada caso.

2.- Situación de **convenios** en tramitación. El IRMC comunica al Principado de Asturias que la firma de los **convenios** que actualmente se encuentran en tramitación queda sujeta a disponibilidad presupuestaria. Como anexos I y II del acta se relacionan los **convenios** caducados y sin embargo ejecutados en su totalidad.

3. **Convenios** especiales. En este apartado, la Comisión de Cooperación acuerda anular un determinado **convenio** de **colaboración** específico, adeudar otro y tramitar dos nuevos **convenios**.

4. Solicitud de nuevos **convenios**. Nuevamente el IRMC comunica al Principado de Asturias que la solicitud de nuevos **convenios** estará sujeta a disponibilidad presupuestaria y, en su caso, informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Economía y Hacienda.

Se trata, todas ellas, de actuaciones tendentes al efectivo cumplimiento de las obligaciones asumidas por las Administraciones concernidas en los diferentes **convenios** de **colaboración** a que se contraen, mediante el otorgamiento de prórrogas, en unos casos, o la tramitación de adendas y nuevos **convenios**, en otros. Con ello se evidencia la efectiva realización de una serie de actos fundamentados en los principios de cooperación y bilateralidad que rigen tales **convenios**.

NOVENO.- Ha de añadirse, no obstante, que la regulación a la que responden los mentados principios no colisiona con las normas que rigen las subvenciones, que también resulta de obligado cumplimiento en este caso, habida cuenta que la concesión de una determinada subvención o ayuda pública genera inexcusables obligaciones, tanto para el beneficiario, como para la entidad colaboradora (artículos 14 y 15 de la Ley 38/2003); de modo que el incumplimiento de las condiciones bajo las que se otorgó o la falta de justificación de su empleo a los fines para los que se concedió determinan la procedencia de la devolución de lo percibido (artículo 37 de la Ley).

En este punto, resulta preciso analizar los motivos en los que fundamenta la Administración demandada la improcedencia de la reclamación formulada por la actora en esta litis.

Para ello, cabe recordar que en los sucesivos informes emitidos, al igual que en el escrito de contestación a la demanda, se distingue, a grandes trazos, entre los siguientes bloques de supuestos: **convenios** caducados y no prorrogados para los que el Principado de Asturias envió certificación de la ejecución parcial fuera de plazo; **convenios** totalmente ejecutados, en los que la documentación justificativa no fue remitida en tiempo y forma y que caducaron cuando se estaba tramitando una addenda o un nuevo **convenio** para la ampliación de tales plazos; y **convenios** en los que antes de su vencimiento el Principado envió la documentación justificativa, frente a la que se formularon una serie de reparos por parte de la Intervención delegada del Instituto.

En todos los casos, entiende el Abogado del Estado que se ha producido un incumplimiento de las obligaciones de ejecución y justificación dentro de los plazos previstos y, por ello, de los términos de la subvención, de modo que no procede el abono de cantidad alguna, a tenor de las previsiones de los artículos 34.3 y 37 de la Ley de Subvenciones.

El artículo 34.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, al regular el procedimiento de aprobación del gasto y pago, dispone:

"El pago de la subvención se realizará previa justificación, por el beneficiario, de la realización de la actividad, proyecto, objetivo o adopción del comportamiento para el que se concedió en los términos establecidos en la normativa reguladora de la subvención.

Se producirá la pérdida del derecho al cobro total o parcial de la subvención en el supuesto de falta de justificación o de concurrencia de alguna de las causas previstas en el art. 37 de esta ley".

Por su parte, el artículo 37.1 de la citada Ley contempla las causas de reintegro, entre ellas:

"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 art 30 de esta ley, y en su caso, en las normas reguladoras de la subvención".

Sí bien, no puede desconocerse que en el siguiente número 2 del mismo precepto, se añade:

"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 art. 17 de esta ley o, en su caso, las establecidas en la normativa autonómica reguladora de la subvención".

En fin, tales criterios vienen enunciados en el artículo 17.3 de la Ley de Subvenciones en los siguientes términos:

"La norma reguladora de las bases de concesión de las subvenciones concretará, como mínimo, los siguientes extremos: (...) n) 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".

De la dicción de los indicados preceptos se desprende que no todos los incumplimientos del objetivo o actividad que fundamenta la concesión, ni todos los casos de incumplimiento de la obligación de justificación, o justificación insuficiente (que en este caso se corresponden con justificaciones tardías), deben llevar inexorablemente a la pérdida o reintegro del importe íntegro de la misma; antes al contrario, la norma contempla la posibilidad de graduación de los posibles incumplimientos de las condiciones impuestas, a través de la previsión de los criterios de graduación que, a tales efectos, deben contener las bases reguladoras de la concesión, conforme a lo expuesto.

DÉCIMO.- Por consiguiente, no es posible compartir la postura de la Administración demandada, dado que en el presente nos hallamos ante una serie de **convenios** en los que, en unos casos, se ha producido el cumplimiento total de la obligación de ejecución, aun cuando su justificación tuviera lugar fuera de plazo; en otros, el cumplimiento ha sido parcial; por último, en un tercer bloque se reconoce el cumplimiento total y su justificación dentro de plazo, si bien se opone la existencia de objeciones o reparos por parte del organismo competente para ello.

Se trata, estas últimas, de alegaciones que se sustentan exclusivamente en los informes emitidos por el Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras, corroborados por el Abogado del Estado, y en la documentación aportada como complemento del expediente administrativo.

Esta última documentación se integra por la Nota informativa emitida por el propio Instituto, en contestación al requerimiento de documentación formulado por este órgano jurisdiccional. En ella, se describen, en apartado separados los siguientes extremos:

1.- Criterio de la Intervención Delegada del propio Instituto en relación a la tramitación de un expediente de pago parcial de otra Comunidad Autónoma, que fue devuelto sin fiscalización favorable con reparos, y el instituto decidió no tramitar más pagos parciales que se encontrasen en la misma situación, en el que se sostiene concurren las mismas circunstancias del Principado de Asturias, conforme se expresa en el informe que figura como documento número 2 del expediente administrativo.

2.- Actuaciones administrativas y, en su caso, notificaciones a las partes interesadas sobre la aplicación del criterio de la Intervención Delegada del Instituto, que se mencionan en el anterior. Se hace constar que el texto emitido se refiere a normas de obligado cumplimiento, así como que se recordó verbalmente tales normas a la Comunidad Autónoma, junto con la certeza de la fiscalización desfavorable para los expedientes de pago que se mencionan.

3.- Reparos formulados por la Intervención Delegada del Instituto mencionados en el repetido informe. Se dice adjuntar los informes que se solicitan (expedientes de 10.02.2).

4.- Actuaciones seguidas y, en su caso, notificaciones a las partes interesadas de los reparos formulados por la Intervención Delegada del Instituto, que también se mencionan. Se sostiene haber remitido copia de los informes al Principado de Asturias por correo electrónico e información verbal de la imposibilidad de realizar estos pagos.

5.- Actuaciones administrativas seguidas para recabar y obtener el informe del Ministerio de Economía en cumplimiento de la disposición adicional 41ª de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011. Se adjunta relación del Registro General de salida de las solicitudes.

6.- Actuaciones administrativas seguidas para modificar, ampliar o suplementar la cuantía de los créditos disponibles. Se adjuntan los documentos solicitados.

Entre la documentación acompañada, se comprende un primer informe desfavorable emitido por la Intervención delegada del Instituto, en el expediente 10.01.3, del que no consta su notificación al interesado.

Otros dos informes de Intervención, emitidos en expedientes de 10.02.2 (2011/000262 y 2011/263; 2010/002768 y 2010/2849), en los que concurren las mismas circunstancias que en el anterior; a los que se une un listado de facturas relativas al proyecto del Polígono industrial de las Vegas en Caso.

Un nuevo informe desfavorable, expediente 2011/001727-1728-1729-1804, del que no consta en forma su notificación, dado que no coincide la numeración con la relación de documentos de salida del IRMC que se adjuntan.

Sendas solicitudes remitidas al Ministerio de Economía y Hacienda para la autorización de nuevos **convenios** o adendas a los ya firmados.

Propuesta de autorización para ampliar los límites de compromisos de gasto con cargo a los ejercicios 2012 y 2013 en los créditos 20.101.423M.771 y 20.101.457M.781, con resultado desfavorable.

Y petición de incorporación de remanentes de crédito existentes al cierre del ejercicio 2010, destinados al cumplimiento del Plan Nacional de Reserva Estratégica del carbón 2006-2012, y el Nuevo Modelo de Desarrollo integral y Sostenible de las comarcas mineras, con resultado favorable.

De la referida documentación se desprende que no ha quedado debidamente acreditada la emisión de resolución expresa por parte del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras, salvo los escasos informes reseñados, por la que se determine la concurrencia de los presupuestos legalmente establecidos para que proceda entender incumplidos los **convenios** de **colaboración** litigiosos, como se postula, y lo que es más importante, tampoco consta que se hubiera dado trámite de audiencia a la Administración interesada a los efectos de que formulara las alegaciones oportunas en orden a poder desvirtuar los argumentos Jurídicos o fácticos en los que se pretende sustentar la extinción de la obligación de pago de las subvenciones, en cada caso.

Debe tenerse en cuenta, a tales efectos, que el artículo 18.1 del Real Decreto 1112/2007, de 24 de agosto, por el que se establece el régimen de ayudas al desarrollo de las infraestructuras en las comarcas mineras del carbón, al regular el incumplimiento y reintegro, dispone:

"La comisión de cooperación analizará las incidencias que se produzcan en la ejecución de los **convenios** e identificará, en su caso, los posibles incumplimientos y la procedencia del reintegro, de acuerdo con lo establecido en el capítulo I del título III del Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio. La comisión escuchará a las entidades locales en el caso de **convenios** por ellas suscritos".

Es decir, atribuye a la Comisión de cooperación la obligación de analizar las incidencias que se produzcan en la ejecución de los **convenios** y los posibles incumplimientos, así como la procedencia del reintegro, con la previsión de trámite de audiencia a las entidades locales; que también debe entenderse preceptivo para la Administración autonómica, en caso de **convenios** suscritos por esta última.

Por su parte, el artículo 71 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, preceptúa:

"1. La justificación de la subvención tendrá la estructura y el alcance que se determine en las correspondientes bases reguladoras.

2. Cuando el órgano administrativo competente para la comprobación de la subvención aprecie la existencia de defectos subsanables en la justificación presentada por el beneficiario, lo pondrá en su conocimiento concediéndole un plazo de diez días para su corrección".

También el precepto reglamentario establece la preceptiva audiencia al beneficiario cuando se aprecie la existencia de defectos subsanables.

En tal sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 13 de mayo de 2013 (recurso 6165/2011), en un supuesto de recuperación de las ayudas declaradas por la Comisión Europea incompatibles con el mercado común, en el que se suscitaba la cuestión de si, antes de adoptar la decisión pertinente, debe darse un trámite de audiencia al beneficiario de la ayuda, obligado al reintegro, entiende que el trámite de audiencia resulta ineludible y su omisión genera indefensión material al interesado. En su justificación señala que: "Ese principio, el de audiencia, es un principio general de nuestro ordenamiento, de alcance constitucional (artículo 105.c) de la Carta Magna), que debe encontrar aplicación en todos los casos en los que la decisión que vaya a adoptar un órgano administrativo afecta a los derechos e intereses de ciudadanos identificados y suficientemente Individualizados (véase el auto del Tribunal Constitucional 232/1983, FJ Único), hasta el punto de que su omisión, cuando se entienda que constituye un trámite esencial, puede hacer irreconocible la existencia de un procedimiento, abocando incluso a la nulidad de la decisión adoptada en virtud del artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992 (véanse las sentencias de 4 de diciembre de 2012 (casación 3557/10, FJ 4º) 8 de

octubre de 2012 (casación 4258/09, FJ 2º), 6 de junio de 2012 (casación 4691/09, FJ 6º 5 de mayo de 2008 (casación 9900/03, FJ 4º, in fine) y 21 de junio de 2006 (casación 5474/01, FJ 3ª)).

En similares términos, la Sentencia de la Sala C-A de la Audiencia Nacional, de 17 de febrero de 2011 (recurso 906/2008), concluye la necesidad de seguir un procedimiento con audiencia de la parte interesada, en un caso de requerimiento de reintegro de la subvención.

Por último, tampoco se ha cumplido en este caso la previsión que se contiene en el artículo 17.3.n) de la Ley General de Subvenciones en orden a la posible graduación de los incumplimientos de que se trata, a los efectos de determinar las cantidades que finalmente deba percibir el beneficiario en cada caso, o el importe a reintegrar.

Resulta ilustrativa, al efecto, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 21 de marzo de 2007 (recurso 6923/2004), añade: "Resulta también de evidente interés a los efectos que pretendemos de conocer la acomodación o no a Derecho del reintegro acordado por la Administración en este supuesto y confirmado por la Sentencia recurrida, hacer mención a lo dispuesto por el art. 17.3.n) de la Ley 38/2003 que dispone que "la norma reguladora de las bases de concesión de las subvenciones concretará, como mínimo, los siguientes extremos: 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".

UNDÉCIMO.- Por todo lo anteriormente razonado, es obligado concluir que la Administración demandada ha incurrido en la inactividad que prevé el artículo 29.1 de la Ley de la Jurisdicción.

No obsta a la consideración anterior el acuerdo de no disponibilidad de créditos a que alude la parte en sus argumentaciones, habida cuenta que la concesión de las respectivas subvenciones conlleva el compromiso de gasto correspondiente (art. 43.2 de la Ley de Subvenciones) y, en todo caso, el artículo 36.1.b) de la misma Ley contempla como una de las causas de nulidad la carencia o insuficiencia de crédito, de conformidad con lo establecido en el artículo 60 de la Ley General Presupuestaria, para lo cual el órgano concédeme deberá proceder a su revisión de oficio o, en su caso, a la declaración de lesividad y ulterior impugnación; circunstancias que no constan en el presente.

Procede, en consecuencia, la estimación en parte del presente recurso, en el sentido de declarar la obligación del órgano administrativo competente de determinar, en cada caso, las incidencias que concurren en la ejecución de los **convenios de colaboración** litigiosos, con identificación de los posibles incumplimientos, a los efectos de establecer el pago de las cantidades que, en su caso, procedan, conforme a la normativa que antecede y doctrina Jurisprudencial interpretativa, previo traslado a la Administración actora para que pueda formular las oportunas alegaciones y subsanar las posibles deficiencias apreciadas.

Sin expresa imposición de costas procesales causadas, a tenor de las previsiones del artículo 139.1 de la LJCA, en su actual redacción.

VISTOS, los artículos precedentes, y demás de pertinente y general aplicación.

FALLO

Que debo estimar y estimo en parte el recurso contencioso administrativo, Procedimiento Ordinario número 45/2012, seguido a instancia del GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS contra el MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO, en el sentido de declarar la obligación por el órgano administrativo competente de determinar, en cada caso, las incidencias que concurren en la ejecución de los **convenios de colaboración** litigiosos, con identificación de los posibles incumplimientos, a los efectos de establecer el pago de las cantidades que, en su caso, procedan, previa audiencia a la Administración actora para alegaciones y subsanación de las posibles deficiencias-apreciadas. Sin expresa imposición de las costas procesales causadas.

Notifíquese esta resolución a las partes, advirtiéndoles que no es firme y contra la misma cabe interponer RECURSO DE APELACIÓN ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, mediante escrito que deberá contener las razones en que se fundamente y que deberá presentarse ante este Juzgado en el plazo de quince días, a contar desde el siguiente a su notificación.

Así por esta mi Sentencia, lo pronuncio, mando y firmo.

PUBLICACIÓN.- En Madrid a 28 de Octubre de dos mil trece.



Habiéndose firmado en el día de hoy la anterior Sentencia, por el Ilustrísimo Señor Magistrado-Juez que la dictó, con esta misma fecha se le da la publicidad permitida por la Ley.

Y toda vez que contra la presente Sentencia cabe recurso de apelación, se hace saber a la parte no exenta legalmente de tal obligación que, para la admisión del recurso es precisa la constitución previa de un depósito por importe de 50 # en la Cuenta Provisional de Consignaciones de este Juzgado abierta en BANESTO, haciendo constar en el resguardo de ingreso los siguientes datos: 3235-0000-93-0045-12, y en el campo "Concepto" RECURSO COD 22 - CONTENCIOSO APELACIÓN RESOLUCIÓN SENTENCIA 28/10/13.

Si el ingreso se hace mediante transferencia bancada, el código y tipo de recurso deberá indicarse justamente después de especificar los 16 dígitos de la cuenta expediente, separado por un espacio-

Al escrito de interposición del recurso deberá acompañarse-copia del resguardo de ingreso debidamente cumplimentado, para acreditar la constitución previa del citado depósito.

De lo que yo, el Secretario Judicial, doy fe.

FONDO DOCUMENTAL • CENDOJ