



INSTRUCCIÓN 2/2025, DE 24 DE ABRIL, DE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y DESARROLLO SOSTENIBLE SOBRE LA INCORPORACIÓN, EN LAS BASES REGULADORAS DE CONCESIÓN DE SUBVENCIONES DE ESTA CONSEJERÍA, DE CRITERIOS DE GRADUACIÓN DE LOS POSIBLES INCUMPLIMIENTOS DE CONDICIONES IMPUESTAS CON MOTIVO DE SU CONCESIÓN.

Tal y como tiene declarado el Tribunal Supremo, la subvención se configura tradicionalmente en nuestro Derecho público como una medida de fomento que utilizan las Administraciones Públicas para promover la actividad de los particulares o de otras Administraciones Públicas hacia fines de interés general que representa o gestiona la Administración concedente, que está sometida al principio de legalidad, de modo que la Administración convocante debe respetar las directrices y bases procedimentales establecidas en la convocatoria, no gozando por ello de potestades discrecionales para alterar arbitrariamente el procedimiento de concesión de subvenciones, por cuanto supondría una vulneración del principio de seguridad jurídica (*entre otras, STS de 19/05/2014, Recurso de Casación 2048/2011*).

La naturaleza de esta medida de fomento administrativo puede caracterizarse por las notas que a continuación se reseñan:

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.

En este marco de regulación, si bien en la tramitación de subvenciones por esta Consejería podemos encontrarnos con incumplimientos de condiciones impuestas en las respectivas bases reguladoras de concesión de subvenciones, que coincidan con alguna de las causas de revocación y reintegro previstas en el artículo 43, apartado primero, de la Ley 6/2011, de 23 de marzo, de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura (en adelante LSCAE), y de los que, en su caso, se deriva un procedimiento de pérdida del derecho al cobro o reintegro, puede confirmarse que sus efectos no tienen por qué tener un alcance total sobre el importe concedido, pues éste se encuentra afectado por el principio de proporcionalidad regulado expresamente en el artículo 43, apartado segundo, de la misma LSCAE.

En este sentido, el citado artículo 16 de la LSCAE establece que las bases contendrán, como mínimo, entre otros extremos, “...o) *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*”.

Csv:	FDJEX6ZUG7BD3BNDNRM2JFD6N2K4WV	Fecha:	24/04/2025 14:14:30
Firmado Por	MARIA DE LA CONCEPCION MONTERO GOMEZ - La Secretaria General		
Url De Verificación	https://sede.gobex.es/SEDE/csv/codSeguroVerificacion.jsf	Página	1/12



La experiencia adquirida por esta Consejería a la hora de comprobar la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión o disfrute de las subvenciones, así como su adecuada justificación, ponen de manifiesto la existencia de una diversidad de incumplimientos relativos a las condiciones impuestas por las bases reguladoras que alcanzan, principalmente, a los requisitos exigidos para la consideración y pago de los gastos subvencionables y su justificación.

Y si bien es cierto que en las citadas bases reguladoras se viene contemplando una previsión expresa sobre los criterios de graduación de los posibles incumplimientos, ésta suele recogerse con un alcance muy limitado, pues normalmente hacen referencia exclusivamente a supuestos de ejecución parcial o cuando no se hubiera afrontado el pago total de alguna/s de las facturas a cuyo abono iba dirigida la ayuda (lo cual supondría, como es lógico, que la ayuda se viera reducida proporcionalmente, excluyendo la/s no pagada/s y manteniendo el resto), pero no a otros supuestos de incumplimiento de condiciones como pueden ser los de ejecución o pagos extemporáneos, pagos con incumplimiento de los plazos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales o justificación extemporánea.

Esta falta de concreción o regulación tiene como consecuencia directa que los órganos gestores de ayudas no tengan la seguridad jurídica necesaria que les permita aplicar, adecuadamente, el principio de proporcionalidad en estos casos, pues si bien podrían considerar la máxima "*quien puede lo más, puede lo menos*", en su efectiva aplicación podría incurrirse en falta de homogeneidad ante supuestos análogos.

Así, en cumplimiento del principio de seguridad jurídica y a efectos de evitar cualquier subjetivismo en su aplicación, resultando de aplicación el principio de proporcionalidad con apelación adicional a la "equidad", por el valor y eficacia directos de este principio general del Derecho y de su orientación claramente finalista, conforme a lo dispuesto en el artículo 3.1 del Código Civil, procede modular las consecuencias de este tipo de incumplimientos mediante la incorporación expresa en las bases reguladoras de las subvenciones de determinados criterios de graduación que tengan un alcance más congruente con los distintos tipos de incumplimientos.

Consecuencia de todo lo expuesto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 58.1 y 71.2 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, se dicta la presente Instrucción.

Csv:	FDJEX6ZUG7BD3BNDNRM2JFD6N2K4WV	Fecha	24/04/2025 14:14:30
Firmado Por	MARIA DE LA CONCEPCION MONTERO GOMEZ - La Secretaria General		
Url De Verificación	https://sede.gobex.es/SEDE/csv/codSeguroVerificacion.jsf	Página	2/12



1.- OBJETO

La presente Instrucción tiene por objeto garantizar un adecuado y homogéneo cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 16, letra o), de la LSCAE, ésta es, la incorporación en las bases reguladoras de los criterios de graduación ante posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones. Para ello se tendrán en cuenta tanto la naturaleza de los posibles incumplimientos como la aplicación del principio de proporcionalidad regulado expresamente en el artículo 43, apartado segundo, de la propia LSCAE.

De esta forma puede darse cumplimiento a las condiciones exigidas por el Tribunal Supremo para la aplicación de este principio de proporcionalidad, cuando señala, entre otras en su STS de 17 de diciembre de 2018, recurso nº 1966/2016:

"La aplicación del principio de proporcionalidad en el ámbito de reintegro de subvenciones tiene un campo limitado esencialmente circunscrito al incumplimiento parcial como la devolución de gastos que incumplieron las previsiones legales (STS 2 de noviembre de 2016, casación 1279/2014).

Por eso la STS de 12 de junio de 2018, recurso de casación 2286/2016 reproduce lo dicho en la STS de 8 de mayo de 2017 y todas las que allí se citan, sobre que "es cierto que existe una línea jurisprudencial sobre la aplicación del principio de proporcionalidad que considera procedente aplicar el mismo 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 las obligaciones. Pero, hay que tener en cuenta que dicho principio no puede aplicarse con total laxitud, sino que se deben establecer previo a su aplicación una serie de criterios objetivos que sirvan para clarificar la interpretación de las normas jurídicas aplicables, de acuerdo a los principios de seguridad jurídica e igualdad, considerándose como regla general, que el incumplimiento -o cumplimiento parcial- de las obligaciones contraídas comportará la caducidad de los beneficios y la devolución de los 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".

Así, sin perjuicio de la casuística existente y de otros criterios de graduación que puedan regularse de forma específica, por la presente se establecen criterios de graduación ante determinados incumplimientos a efectos de su aplicación homogénea por los órganos competentes de esta Consejería. Estos criterios resultarán de aplicación para calcular la cantidad que finalmente haya de percibir la persona beneficiaria o, en su caso, el importe a reintegrar, así como responder al principio de proporcionalidad exigible.

2.- ÁMBITO DE APLICACIÓN

2.1.- Ámbito objetivo

Esta Instrucción afecta al régimen jurídico de las subvenciones, en concreto, a las bases reguladoras de la concesión de subvenciones y a la obligación prevista en el artículo 16 de la LSCAE sobre su contenido mínimo:

"Artículo 16. Bases reguladoras de la concesión de subvenciones.

..

Las bases contendrán, como mínimo, los siguientes extremos:

...

Csv:	FDJEX6ZUG7BD3BNDNRM2JFD6N2K4WV	Fecha	24/04/2025 14:14:30
Firmado Por	MARIA DE LA CONCEPCION MONTERO GOMEZ - La Secretaria General		
Url De Verificación	https://sede.gobex.es/SEDE/csv/codSeguroVerificacion.jsf	Página	3/12



o) 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”.

Y el anterior precepto, en relación con la aplicación del principio de proporcionalidad regulado expresamente en el artículo 43, apartado segundo, de la propia LSCAE:

“Artículo 43. Causas revocación y reintegro.

...

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 o) del artículo 16 de esta ley”.

Sin perjuicio de lo dispuesto, cuando la subvención se encuentre total o parcialmente cofinanciadas con fondos de la Unión Europea, se aplicará, con carácter preferente y en lo que pueda resultar contrario, la normativa europea que regule la ayuda con alcance en este concreto ámbito.

Aclarar del mismo modo que su aplicación afecta a las nuevas bases reguladoras de concesión de ayudas que se tramiten a partir de su firma. No obstante, los respectivos órganos competentes podrán impulsar, en su caso, la tramitación de modificación de bases reguladoras ya vigentes en aras de incorporar estos mismos criterios, y ello sin perjuicio de las consideraciones contempladas en la presente a propósito del principio de proporcionalidad, especialmente, en cuanto a su valor y eficacia directos como principio general del Derecho que informa todas las actuaciones de la Administración.

2.2.- Ámbito subjetivo

La presente Instrucción se dirige al personal de los distintos órganos de esta Consejería que participa en la elaboración de bases reguladoras de concesión de subvenciones, así como aquéllos que tramitan procedimientos de pérdida del derecho al cobro o reintegro de subvenciones.

3.- INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES Y REVOCACIÓN/REINTEGRO DE SUBVENCIONES

El artículo 36, apartado primero, de la LSCAE establece los requisitos para que los gastos puedan calificarse como subvencionables:

- a) responder de manera indubitada a la naturaleza de la actividad subvencionada;
- b) resultar estrictamente necesarios;
- c) realizarse en el plazo establecido por las bases reguladoras;
- d) no ser superior al valor de mercado;

Asimismo, el mismo precepto en su apartado 2 concreta el alcance de la obligación señalada en la anterior letra c), en concreto determina que “Salvo disposición expresa en contrario en las bases reguladoras de las subvenciones, se considerará gasto realizado el que ha sido efectivamente pagado con anterioridad a la finalización del período de justificación determinado por la normativa reguladora de la subvención”. Esta determinación se amplía como consecuencia de una modificación del artículo 31.2 de la LGS, de carácter básico y que entró en vigor a partir del 19/10/2022, estableciendo como nueva exigencia que “Cuando el beneficiario de la subvención sea una empresa, los gastos subvencionables en los que haya incurrido en sus operaciones comerciales deberán haber sido abonados en los plazos de pago previstos en la normativa sectorial que le sea de aplicación o, en su defecto, en los establecidos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales”.

Csv:	FDJEX6ZUG7BD3BNDNRM2JFD6N2K4WV	Fecha	24/04/2025 14:14:30
Firmado Por	MARIA DE LA CONCEPCION MONTERO GOMEZ - La Secretaria General		
Url De Verificación	https://sede.gobex.es/SEDE/csv/codSeguroVerificacion.jsf	Página	4/12



Y es que la ejecución del proyecto objeto de la subvención no exime de justificar adecuadamente la aplicación de las cantidades percibidas al mismo, lo que debe hacerse observando los requisitos formales establecidos en las bases de la convocatoria, entre ellos el plazo para efectuar los pagos. Al respecto, conviene tener presente que la STS (Con-Adm) de 16 de marzo de 2012 (Rec. 1680/2010), entre otras, razona que:

"Esta Sala ha sentado una doctrina ya consolidada en cuanto a la exigencia del cumplimiento de las condiciones impuestas a los beneficiarios de subvenciones. Hemos mantenido de modo constante que quien pretende obtener en su provecho caudales públicos por la vía de la subvención debe guardar una conducta respetuosa con las obligaciones, materiales y formales, a cuyo cumplimiento se subordina la entrega de aquéllos. El incumplimiento de las obligaciones de forma, aunque tengan un carácter instrumental, también puede determinar, en aplicación de los preceptos legales, o bien el decaimiento del derecho a obtener el beneficio o bien el deber de reintegrar su importe. Entre dichas obligaciones formales se encuentra sin duda la de justificar o acreditar ante la Administración que el beneficiario ha realizado las actuaciones (mantenimientos de fondos propios, inversión productiva, creación de puestos de trabajo, etcétera) a cuya ejecución venía subordinada la concesión del incentivo.

La acreditación tiene un doble carácter que no debe ser confundido: ha de hacerse en tiempo y forma, por un lado, y con ella ha de demostrarse que el cumplimiento material de las exigencias impuestas se llevó a cabo dentro del tiempo previsto en la resolución individual de concesión del beneficio, por otro. En principio, el incumplimiento de la obligación de justificar la realización de los compromisos asumidos puede determinar, insistimos, que la subvención acordada no sea finalmente entregada o que se exija su reintegro a quien la recibió. Esta es la doctrina constante de la Sala que, por lo demás, queda refrendada ahora por el juego conjunto de los artículos 30.8 y 37 de la nueva Ley 38/2003, 17 de noviembre, General de Subvenciones ...".

Por otro lado, el artículo 35 de la LSCAE regula las condiciones y plazos aplicables en el cumplimiento de la obligación de justificación de las subvenciones públicas, determinando en su apartado octavo que su incumplimiento o la justificación insuficiente de aquélla llevará aparejado la pérdida del derecho al cobro o, en su caso, reintegro de las cantidades abonadas.

Consecuencia de la experiencia acumulada, y sin perjuicio de los concretos incumplimientos de condiciones impuestas que concurran en cada caso, para la determinación de los criterios de graduación objeto de esta Instrucción se han considerado, principalmente, las siguientes causas de revocación o reintegro previstas en el artículo 43, apartado primero, de la LSCAE, así como los concretos incumplimientos de obligaciones que se incardinan en cada una de ellas:

1) Incumplimiento total o parcial del objetivo, de la actividad, del proyecto o la no adopción del comportamiento que fundamentan la concesión de la subvención (artículo 43.1 b) LSCAE) y

2) Incumplimiento de la obligación de justificación o la justificación insuficiente, en los términos del artículo 35 de la LSCAE, y en su caso, en las normas reguladoras de la subvención (artículo 43.1 c) LSCAE).

En esta causa pueden incardinarse, entre otros, los siguientes incumplimientos:

- Ejecución extemporánea de actividades, obras, suministros,... Es decir, fuera del plazo máximo previsto para su ejecución y/o justificación en las bases reguladoras (*siempre y cuando se acredite, finalmente, su efectiva ejecución de acuerdo con los objetivos y fines perseguidos por la subvención*) (artículo 36.1 LSCAE). En la práctica, esta demora se evidenciará en muchas ocasiones con la presentación de facturas emitidas de forma extemporánea.

Csv:	FDJEX6ZUG7BD3BNDNRM2JFD6N2K4WV	Fecha	24/04/2025 14:14:30
Firmado Por	MARIA DE LA CONCEPCION MONTERO GOMEZ - La Secretaria General		
Url De Verificación	https://sede.gobex.es/SEDE/csv/codSeguroVerificacion.jsf	Página	5/12



- Pago extemporáneo de facturas, más allá del plazo máximo previsto, con carácter general, en las bases reguladoras para justificación o, para su abono, conforme al plazo legal aplicable a las operaciones comerciales (*1) (artículo 36.2 LSCAE y segundo párrafo, apartado segundo, del artículo 31).

*(*1) Cuando no aplique normativa sectorial, resultará de aplicación la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, en cuyo caso se considerará 1º Fecha o plazo de pago pactado en el contrato, que, en ningún caso, puede ser superior a 60 días naturales, en su defecto (en la práctica es lo normal) 2º 30 días naturales desde la fecha de recepción de las mercancías o prestación de los servicios (normalmente coincide con la fecha de emisión de la factura).*

- Presentación extemporánea de documentación justificativa. Es decir, más allá del plazo máximo previsto, con carácter general, en las bases para justificación (artículo 35 LSCAE).

3) **Incumplimiento de las obligaciones de difusión y publicidad**, conforme a lo establecido en las bases reguladoras (artículo 43.1 d) en relación con el artículo 17.3 de la LSCAE).

4) **Incumplimiento por ausencia de las tres ofertas requeridas para los gastos subvencionables cuyo importe supere las cuantías establecidas en la legislación de contratos del sector público para el contrato menor** (artículo 43.1 f) en relación con el artículo 36.3 de la LSCAE).

Una vez se concluya por el órgano competente que el incumplimiento determina causa de revocación o reintegro de conformidad con lo dispuesto en las bases reguladoras, hemos de acudir el correspondiente procedimiento de pérdida del derecho al cobro o reintegro conforme a lo regulado en el capítulo II del título III de la LSCAE. En el seno de este procedimiento procederá calificarlo de incumplimiento total o solo de incumplimiento parcial en atención a su incidencia en la inversión justificada y aplicar, en este último supuesto, la proporcionalidad en los términos que resulten de las propias bases reguladoras.

4.- PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

Conforme a la doctrina y jurisprudencia que a continuación se relaciona, a la hora de valorar el órgano competente la pérdida del derecho al cobro/reintegro del gasto subvencionable como consecuencia de incumplimiento de condiciones, éste deberá aplicar el principio de proporcionalidad reconocido en el citado artículo 43, apartado segundo, de la LSCAE a propósito de cada gasto afectado por el incumplimiento, permitiendo así determinar, finalmente, si la pérdida del derecho al cobro o reintegro de la subvención tiene carácter total o parcial.

Y es que no puede obviarse que el Tribunal Supremo ha sostenido reiteradamente que, a pesar de que con carácter general debe exigirse al beneficiario de la subvención una conducta respetuosa con las obligaciones anejas a la misma, es aplicable el principio de proporcionalidad en aquellos supuestos en los que el incumplimiento del beneficiario permita su graduación en comparación con el grado de cumplimiento general de sus obligaciones.

Entre otras, pueden identificarse las siguientes características definidoras de este principio:

1) El principio de proporcionalidad constituye un **principio general del Derecho** que informa todas las actuaciones de la Administración, y que implica no imponer medidas innecesarias, estableciéndose un justo equilibrio o valoración entre la restricción, su gravedad y la finalidad de éstas. En este sentido hemos de tener en cuenta su **valor y eficacia directos** como principio general del Derecho.

Csv:	FDJEX6ZUG7BD3BNDNRM2JFD6N2K4WV	Fecha	24/04/2025 14:14:30
Firmado Por	MARIA DE LA CONCEPCION MONTERO GOMEZ - La Secretaria General		
Url De Verificación	https://sede.gobex.es/SEDE/csv/codSeguroVerificacion.jsf	Página	6/12



2) Este principio ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional como una consecuencia natural, entre otros, del principio de **interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos** del artículo 9.3 de la Constitución, que obliga a intervenir cuando la desproporción entre el fin perseguido y los medios empleados para conseguirlo implique un sacrificio excesivo e innecesario de derechos constitucionales (*entre otras, STC nº 155/1996, de 9 de octubre*).

3) Asimismo, al dictar el pronunciamiento correspondiente ha de atenderse al cumplimiento del **principio de equidad**, cuya ponderación es obligada en la aplicación de toda norma según la Sentencia del Tribunal Constitucional 96/1989, de 29 mayo (RTC 1989\96). Pero sobre todo procede la aplicación de los criterios antes expresados de acuerdo con lo dispuesto en el **artículo 3.1 del Código Civil** “1. Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas”.

4) El principio de proporcionalidad en el ámbito de las ayudas públicas tiene una **orientación claramente finalista**, puesto que debe perseguir en todo momento la realización del objetivo del interés económico general, como ha manifestado el Tribunal Supremo en sus sentencias haciéndose eco de la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea:

Así, para la aplicación del principio de proporcionalidad, con apelación adicional a la "equidad", en casos en que el fin de la subvención ha sido alcanzado, resultan de aplicación varias precisiones:

a) Una, que es el cumplimiento de la finalidad de la subvención "el objetivo primordial que ha de ser valorado".

Lo relevante no es el porcentaje del presupuesto ejecutado, sino, como se ha insistido por la jurisprudencia, el cumplimiento del fin, del objeto de la subvención. No se puede escindir, digamos, la actividad desarrollada, no se trata de qué parte de los gastos cumplen las previsiones de las bases y de la ley y otros no, y sólo se puedan revocar estos últimos. El incumplimiento de la finalidad y objeto de la subvención no permite modulación alguna, así pues, tampoco la aplicación del principio de proporcionalidad propiamente dicho. (*entre otras, STSJ de Navarra, de 22 Abril 2024, nº 89/2024*). En similares términos se pronuncia nuestro TSJ de Extremadura, en su sentencia núm. 288 de fecha 6/07/2017: “En este caso, carece de trascendencia a los efectos de la resolución del conflicto el que se hayan realizado obras que pudieran ser correctas, si resulta que aún con tal instalación, lo que ocurre es que no se consigue el objetivo primordial de la subvención...Por lo expuesto consideramos que la Resolución dictada es correcta, motivada y ajustada a derecho, sin que podamos hablar de proporcionalidad cuando el incumplimiento es total al no conseguirse el objetivo de la subvención.” (ejemplo: obras que finalmente no pueden usarse conforme al fin perseguido por la ayuda, falta de operatividad de las inversiones, ...). En este mismo sentido, el Tribunal Supremo, por ejemplo, en sentencia de 8 de mayo de 2023, confirma que es un elemento relevante “la acreditación del cumplimiento total de los objetivos de la ayuda” y que “se desarrollara íntegramente el programa proyectado y se cumplieran la totalidad de los objetivos, finalidades e inversiones de la subvención por parte de la beneficiaria”.

De esta forma, una vez verificada por la Administración que la actividad se realizó, en el sentido de que las actividades desarrolladas permiten cumplir plenamente la finalidad y objeto de la subvención, así como que la inversión fue abonada por completo, podría concluirse que estamos ante una actuación de las personas beneficiarias “inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos” (*entre otras, Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 2007, recurso número 6923/2004; sentencias nº 714/2014, de 15 de julio, 871/2014, de 30 de septiembre, 1040/2014, de 11 de noviembre, 111/2014, de 12 de diciembre y 39/2014, de 21 de enero de 2014, del TSJ Extremadura (Contencioso); STSJ Andalucía (Sevilla) (Contencioso), 31-05-2021, nº 2251/2021, rec. 656/2019*).

Csv:	FDJEX6ZUG7BD3BNDNRM2JFD6N2K4WV	Fecha	24/04/2025 14:14:30
Firmado Por	MARIA DE LA CONCEPCION MONTERO GOMEZ - La Secretaria General		
Url De Verificación	https://sede.gobex.es/SEDE/csv/codSeguroVerificacion.jsf	Página	7/12



b) Otra, que siendo ello así, mal se compadece con el principio de proporcionalidad la decisión administrativa que obvie la realización efectiva y material, imponiendo, en cuanto a lo que se ha de devolver o no se cobra, iguales consecuencias que las que procederían en caso de no ejecución. *(entre otras, Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 2010; Sentencia del Jdo. de lo Contencioso-advo. Logroño núm 2, nº 56/2023, rec. 174/2022; STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 3 junio 2015;)*

c) Por último, que no es en exclusiva el aspecto temporal lo que ha de determinar la entidad del retraso, si no que, si de proporcionalidad hablamos, son varias las condiciones a considerar, tales como la naturaleza del incumplimiento que motiva el reintegro para aquilatar su relevancia cualitativa, la envergadura del proyecto y la gravedad y frecuencia de las incidencias acaecidas. *(entre otras, Sentencia de la Audiencia Nacional (Contencioso), sec. 4ª, S 22-09-2021, rec. 82/2019)*

5.- CRITERIOS DE GRADUACIÓN APLICABLES

Por el presente, los órganos gestores competentes destinatarios de esta Instrucción incorporarán, en las bases reguladoras de concesión de subvenciones que tramiten, el siguiente precepto regulador de los criterios de graduación ante posibles incumplimientos de condiciones.

No obstante, el órgano competente, debiendo dejar a estos efectos motivación expresa en el expediente, podrá determinar bien su no aplicación cuando resulten contrarios a la naturaleza y objeto de la subvención bien la incorporación de criterios alternativos que respondan de forma congruente a su naturaleza y objeto.

En cualquier caso, resulta recomendable adicionar a las bases reguladoras distintos criterios específicos que den respuesta a otro tipo de incumplimiento de obligaciones *(ejemplo: mantenimiento de la actividad durante varios años, mantenimiento de contratos laborales,...)*, así como determinar otros supuestos de incumplimiento de obligaciones que impliquen una pérdida del derecho al cobro o reintegro total *(ejemplo: la obtención de una subvención falseando las condiciones requeridas para su concesión u ocultando las que la hubiesen impedido o limitado; incurrir en las situaciones de prohibición de acceso a las subvenciones;...)*.

No obstante lo dispuesto, cuando la subvención se encuentre total o parcialmente cofinanciadas con fondos de la Unión Europea, se aplicará a la hora de redactar el precepto, con carácter preferente y en lo que pueda resultar contrario, la normativa europea que regule la ayuda con alcance en este concreto ámbito.

En definitiva, la siguiente previsión tiene como finalidad cumplir con la exigencia prevista en el artículo 16 o) de la LSCAE, tratando de dar una respuesta congruente y lo más completa posible a los distintos incumplimientos que puedan concurrir en la tramitación de ayudas, además de un tratamiento homogéneo por los órganos competentes a la hora de aplicar el principio de proporcionalidad, reconocido expresamente en el artículo 43.2 de la LSCAE, en aquellos supuestos de reintegro y pérdida del derecho al cobro en los que resulte oportuno.

Precisamente, con carácter previo a la aplicación efectiva de estos criterios de graduación, el órgano competente deberá valorar y confirmar (debiendo motivarse en el correspondiente procedimiento de reintegro/revocación):

- Que, aun existiendo incumplimientos de condiciones impuestas, se cumple con el objeto y la finalidad de la ayuda, con independencia de su porcentaje de ejecución y gasto, y
- Que, de los hechos concurrentes, se acredita por la beneficiaria una acción inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos y de las condiciones de otorgamiento de la ayuda.

Csv:	FDJEX6ZUG7BD3BNDNRM2JFD6N2K4WV	Fecha	24/04/2025 14:14:30
Firmado Por	MARIA DE LA CONCEPCION MONTERO GOMEZ - La Secretaria General		
Url De Verificación	https://sede.gobex.es/SEDE/csv/codSeguroVerificacion.jsf	Página	8/12



Artículo XX. Criterios de graduación de los posibles incumplimientos.

Cuando el cumplimiento de condiciones impuestas con motivo de la concesión de la subvención por la persona beneficiaria o, en su caso, entidad colaboradora, se aproxime de modo significativo al cumplimiento total y se acredite por ésta una acción inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos y de las condiciones de otorgamiento de la ayuda, la pérdida del derecho al cobro o cantidad a reintegrar vendrá determinada por la aplicación de los siguientes criterios:

A) INCUMPLIMIENTO PARCIAL DEL OBJETIVO, DE LA ACTIVIDAD, DEL PROYECTO O LA NO ADOPCIÓN DEL COMPORTAMIENTO QUE FUNDAMENTAN LA CONCESIÓN DE LA SUBVENCIÓN

Cuando el porcentaje de ejecución del objetivo/actividad/proyecto subvencionable sea inferior al 100% se procederá de la siguiente forma:

a. Siempre y cuando se cumpla con el objeto y la finalidad de la ayuda, si el porcentaje de ejecución es inferior al 100 % y superior al ____%, procederá el pago proporcional de la parte ejecutada de la inversión, una vez comprobada la documentación acreditativa de los gastos y pagos efectivamente realizados.

b. Si el porcentaje de ejecución es igual o inferior al ____%, se considerará que la actuación subvencionada no ha sido ejecutada, procediendo la declaración de pérdida total de derecho al cobro de la subvención y, en su caso, el reintegro de la cuantía de la ayuda abonada.

Para el cálculo del porcentaje de ejecución indicado anteriormente se tendrán en cuenta los gastos subvencionables, esto son, los gastos resultantes tras haber detraído, con carácter previo y por motivo de incumplimiento, las cantidades que procedan en aplicación del resto de criterios de graduación previstos en estas bases.

B) INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE JUSTIFICACIÓN O LA JUSTIFICACIÓN INSUFICIENTE

En el supuesto de que tuviera lugar una justificación extemporánea de las inversiones como consecuencia de su ejecución, abono y/o aportación de la documentación justificativa con posterioridad al vencimiento de los plazos legalmente exigibles, se aplicará el siguiente baremo en la resolución que se adopte sobre la pérdida del derecho a percibir la subvención o reintegro de la cuantía de la ayuda abonada:

1.- Demora en el plazo de ejecución y la justificación total de los gastos y pagos efectivamente realizados y acreditados.

Los supuestos en los que tuviera lugar una demora en los plazos de ejecución y/o abono de las inversiones efectivamente realizadas y acreditadas, considerándose en este último supuesto la realización de los pagos con posterioridad al vencimiento de los plazos legalmente exigibles, tanto el previsto en el artículo 31.2, segundo párrafo, de la Ley 38/2003 General de Subvenciones como el concreto plazo de justificación establecido en estas bases reguladoras, se considerarán incumplimientos no significativos de la obligación de justificación en los términos que a continuación se especifican.

En estos casos, se aplicarán los siguientes criterios de graduación en la determinación de la cantidad a cuyo cobro se ha perdido el derecho o, en su caso, cantidad a reintegrar:

— Si el retraso es entre 1 y 60 días naturales se aplicará un 1 % por cada día de demora, respecto de la subvención imputable al concreto gasto/pago realizado con retraso.

— Si el retraso es superior a 60 días naturales, se considerará un incumplimiento significativo de la obligación de justificación que supondrá la pérdida del derecho al cobro o reintegro del 100 % de la subvención imputable al concreto gasto/pago realizado con retraso.

Csv:	FDJEX6ZUG7BD3BNDNRM2JFD6N2K4WV	Fecha	24/04/2025 14:14:30
Firmado Por	MARIA DE LA CONCEPCION MONTERO GOMEZ - La Secretaria General		
Url De Verificación	https://sede.gobex.es/SEDE/csv/codSeguroVerificacion.jsf	Página	9/12



2.- Demora en la presentación de la documentación justificativa.

Acreditada la ejecución y abono de las actuaciones en plazo, la presentación de la documentación justificativa con posterioridad al vencimiento del plazo de justificación establecido en estas bases (excluidos así los plazos de ejecución o pagos extemporáneos indicados anteriormente), ya se produzca esta presentación antes de efectuarse el requerimiento previsto en el artículo 70.3 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio o dentro del plazo adicional que éste concede, dará lugar a la aplicación de los siguientes criterios de graduación para la determinación de la cantidad a cuyo cobro se ha perdido el derecho o, en su caso, cantidad a reintegrar:

- Si el retraso es entre 1 y 7 días naturales desde el vencimiento del plazo de justificación establecido en estas bases, y considerándose éste un ligero retraso de carácter formal, podrá aplicarse hasta un 0,15 % por cada día de demora, respecto de la subvención imputable al concreto gasto/pago justificado con retraso.

- Si el retraso es entre 8 y 30 días naturales se aplicará un 0,20 % por cada día de demora, respecto de la subvención imputable al concreto gasto/pago justificado con retraso. Este supuesto se considerará incumplimiento no significativo de la obligación de justificación.

- Si el retraso es entre 31 y 45 días naturales se aplicará un 10 % respecto de la subvención imputable al concreto gasto/pago justificado con retraso. Este supuesto se considerará incumplimiento no significativo de la obligación de justificación.

- Si el retraso es entre 46 y 60 días naturales se aplicará un 15 % respecto de la subvención imputable al concreto gasto/pago justificado con retraso. Este supuesto se considerará incumplimiento no significativo de la obligación de justificación.

- Si el retraso es superior a 60 días naturales, se considerará incumplimiento significativo de la obligación de justificación que supondrán la pérdida del derecho a cobro o reintegro del 100 % de la subvención imputable al concreto gasto/pago justificado con retraso.

C) INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE DIFUSIÓN Y PUBLICIDAD

Conforme a lo establecido en estas bases reguladoras y atendiendo a las circunstancias específicas de cada caso, este incumplimiento dará lugar a una pérdida del derecho al cobro o reintegro de hasta el 15% de la ayuda concedida.

A efectos de su determinación se valorará el grado efectivo de cumplimiento de estas obligaciones, para lo que se tendrá en cuenta el número y las distintas medidas de publicidad y difusión exigidas en la concesión en relación con aquellas efectivamente observadas, así como la demora en el cumplimiento de los plazos exigidos o cualquier otro defecto formal. También si esta difusión o publicidad viene exigida por normativa comunitaria al encontrarse la subvención financiada o cofinanciada con fondos europeos.

No obstante, y sin perjuicio de lo dispuesto por la normativa europea y de las sanciones que en su caso puedan imponerse, si se produjera el incumplimiento de estas obligaciones y fuera aún posible su cumplimiento en los términos establecidos o, en caso contrario, pudieran establecerse medidas alternativas de publicidad que tenga el mismo alcance de las inicialmente acordadas, el órgano concedente requerirá al beneficiario para que adopte las medidas de difusión pertinentes en un plazo no superior a quince días hábiles, con expresa advertencia de las consecuencias que de dicho incumplimiento pudieran derivarse por aplicación del artículo 43 de la Ley 6/2011, de 23 de marzo.

Csv:	FDJEX6ZUG7BD3BNDNRM2JFD6N2K4WV	Fecha	24/04/2025 14:14:30
Firmado Por	MARIA DE LA CONCEPCION MONTERO GOMEZ - La Secretaria General		
Url De Verificación	https://sede.gobex.es/SEDE/csv/codSeguroVerificacion.jsf	Página	10/12



D) INCUMPLIMIENTO POR AUSENCIA DE LAS TRES OFERTAS REQUERIDAS PARA LOS GASTOS SUBVENCIONABLES CUYO IMPORTE SUPERE LAS CUANTÍAS ESTABLECIDAS EN LA LEGISLACIÓN DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL CONTRATO MENOR

En los términos exigidos en el artículo 36, apartado 3, de la Ley 6/2011, de 23 de marzo, este incumplimiento dará lugar a una pérdida del derecho al cobro o reintegro parcial de la ayuda concedida en un importe igual al coste del bien adquirido o servicio prestado sin que conste la existencia de las mencionadas ofertas. Y ello sin perjuicio de lo previsto por la normativa europea en aquellos casos que resulte de aplicación.

E) EXCESO SOBRE EL COSTE DE LA ACTIVIDAD SUBVENCIONADA

En el supuesto contemplado en el apartado 3 del artículo 18 de la mencionada Ley 6/2011, procederá la pérdida del derecho al cobro o reintegro del exceso obtenido sobre el coste de la actividad subvencionada, así como la exigencia del interés de demora correspondiente, según dispone el artículo 43, apartado 3, de la Ley 6/2011, de 23 de marzo.

6.- DERECHOS ECONÓMICOS DE BAJA CUANTÍA

Sin perjuicio de lo expuesto, teniendo las cantidades a reintegrar la consideración de ingresos de derecho público según dispone el artículo 44, apartado primero, de la LSCAE, y resultando por ello de aplicación para su cobranza lo previsto en la Ley General de Hacienda Pública de Extremadura, los órganos competentes considerarán lo previsto en el artículo 1 de la Orden de 20 de julio de 2009 por la que se desarrolla el artículo 27 de la Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura y se fija la cuantía de las deudas para cuyo aplazamiento o fraccionamiento no se exigirá garantía, a saber:

*“1. No serán notificadas al deudor ni, en consecuencia, exigidas las liquidaciones practicadas por esta Administración, referidas a ingresos de derecho público gestionados por la Administración Autonómica, cuando el importe a ingresar sea **inferior a 30 euros**, cuantía que se fija como insuficiente para la cobertura del coste de su exacción”.*

Cuando aplique este precepto, sin perjuicio de la no exigencia o notificación del reintegro al deudor, el órgano competente dejará constancia en el expediente de la liquidación de la deuda (Acuerdo de inicio o documento en el que se determinen los incumplimientos y los cálculos que arrojan como resultado un reintegro inferior a 30 euros), así como del acuerdo que ordene el archivo de actuaciones por este motivo.

7.- PRINCIPAL NORMATIVA Y DOCUMENTOS DE APLICACIÓN

- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS).
- Ley 6/2011, de 23 de marzo, de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura (LSCAE).
- 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 (RLGS).
- Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales (LLCM).
- Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura.
- Orden de 20 de julio de 2009 por la que se desarrolla el artículo 27 de la Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura y se fija la cuantía de las deudas para cuyo aplazamiento o fraccionamiento no se exigirá garantía.

Csv:	FDJEX6ZUG7BD3BNDNRM2JFD6N2K4WV	Fecha	24/04/2025 14:14:30
Firmado Por	MARIA DE LA CONCEPCION MONTERO GOMEZ - La Secretaria General		
Url De Verificación	https://sede.gobex.es/SEDE/csv/codSeguroVerificacion.jsf	Página	11/12



8.- ENTRADA EN VIGOR

La presente instrucción entrará en vigor a partir del día siguiente al de su firma.

En Mérida, a fecha de la firma electrónica
LA SECRETARIA GENERAL DE LA CONSEJERÍA DE AGRICULTURA,
GANADERÍA Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Csv:	FDJEX6ZUG7BD3BNDNRM2JFD6N2K4WV		Fecha	24/04/2025 14:14:30	
Firmado Por	MARIA DE LA CONCEPCION MONTERO GOMEZ - La Secretaria General				
Url De Verificación	https://sede.gobex.es/SEDE/csv/codSeguroVerificacion.jsf		Página	12/12	

