



Roj: **STS 4086/2026 - ECLI:ES:TS:2026:4086**

Id Cendoj: **28079130032026100207**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **05/10/2026**

Nº de Recurso: **2457/2024**

Nº de Resolución: **1095/2026**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **EDUARDO CALVO ROJAS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ AND 18623/2023,**
ATS 13861/2024,
STS 4086/2026

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1.095/2026

Fecha de sentencia: 05/10/2026

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2457/2024

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 29/09/2026

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas

Procedencia: SECCION 3ª DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TSJ DE ANDALUCIA CON SEDE EN SEVILLA

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 2457/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1095/2026

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, presidente



D. Eduardo Calvo Rojas

D. Diego Córdoba Castroverde

D.^a Berta María Santillán Pedrosa

D. Juan Pedro Quintana Carretero

D.^a Margarita Beladiez Rojo

En Madrid, a 5 de octubre de 2026.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 2457/2024 interpuesto por la UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORAS Y TRABAJADORES DE ANDALUCIA, (UGT-A), representado por la procuradora D.^a Eva María Mora Rodríguez y defendida por los letrados D. Juan Carlos Jurado Jiménez y D. Ignacio Albendea Solís, contra la sentencia de 14 de diciembre de 2023, de la Sección 3.^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (procedimiento ordinario nº 699/2019). Se ha personado como parte recurrida la JUNTA DE ANDALUCÍA, representada y defendida por la Letrada de sus servicios jurídicos.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal de la Unión General de Trabajadores interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución de 14 de octubre de 2019 de la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo por la que se desestima el recurso potestativo de reposición interpuesto contra la resolución de la Consejería de Economía y Innovación, Ciencia y Empleo de 16 de septiembre de 2015 por la que se acordaba el reintegro de la cantidad de dieciocho millones trescientos diecinueve mil ochenta y tres euros con setenta y un céntimos (18.319.183,71 €), correspondiendo trece millones ciento dieciocho mil novecientos setenta y un euros con veintidós céntimos (13.118.971,22 €) al principal y cinco millones doscientos mil doscientos doce euros con cuarenta y nueve céntimos (5.200.212,49 €) en concepto de intereses de demora, en relación con el expediente administrativo con referencia 98/2001/J/0249 (clave interna UGT-A "Forman XX").

El recurso fue resuelto por sentencia nº 1203/2023, de 14 de diciembre de 2023, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (procedimiento ordinario nº 699/2019), en cuya parte dispositiva se acuerda:

<< [...] FALLAMOS

Estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal Unión General de Trabajadores contra la Resolución de 14 de octubre de 2019 de la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo por la que se desestima el recurso potestativo de reposición interpuesto contra la Resolución de la Consejería de Economía, y Innovación, Ciencia y Empleo, de fecha 16 de septiembre de 2015, por la que se acordaba el reintegro de la cantidad de 18 millones trescientos diecinueve mil ochenta y tres euros con setenta y un céntimos (18.319.183,71 €) correspondiendo trece millones dieciocho mil novecientos setenta y un mil euros con veintidós céntimos (13.118.971,22 €) al principal y cinco millones doscientos mil doscientos doce euros con cuarenta y nueve céntimos (5.200.212,49 €) en concepto de intereses de demora, en relación con el expediente administrativo con referencia 98/2001/J/0249 (clave interna UGTA "Forman XX"), anulándola en lo relativo a la:

- Infracción del artículo 29.4 LGS.

- Infracción del artículo 31.3 LGS.

Y confirmándola en todo lo demás.

Cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad.>>

En la fundamentación jurídica de la sentencia, tras exponer el objeto del proceso y el posicionamiento de las partes personadas (F.J. 1, 2 y 3), la Sala de instancia examina las distintas cuestiones controvertidas referidas a la prescripción de derecho a reconocer o liquidar el reintegro (F.J. 4), la caducidad del procedimiento de reintegros (F.J.5), la falta de motivación (F.J.6), el reintegro por subcontratación con entidad vinculada (F.J. 7), la necesidad de recabar tres ofertas (F.J. 8), la vulneración del artículo 29.4 de la Ley General de Subvenciones (F.J. 9), la imposibilidad de cumplimiento o la imposibilidad de acceder a la documentación justificativa (F.J. 10), la inaplicabilidad de los resultados obtenidos en el muestreo a la casi totalidad de los cursos efectivamente

realizados (F.J. 12) o el principio de proporcionalidad (F.J. 13); cuestiones todas ellas ajena al debate ahora planteado en casación.

La que interesa al presente recurso de casación es la cuestión abordada en el F.J. 11 de la sentencia de instancia, cuyo contenido es el que sigue:

<< (...) DECIMOPRIMERO.- Sobre las nóminas de formadores y complementos salariales.

Sobre este punto controvertido hemos de acudir de nuevo al artículo 31 LGS, intitulado "gastos subvencionables", aunque en este supuesto el texto a interpretar es el del párrafo 1º, cuyo texto *ratione temporis* expresaba que:

"Se consideran gastos subvencionables, a los efectos previstos en esta ley, aquellos que de manera indubitada respondan a la naturaleza de la actividad subvencionada, y se realicen en el plazo establecido por las diferentes bases reguladoras de las subvenciones."

La letra del precepto que pretendió aplicar la Administración es la que se incorporó por la Disposición Final Octava de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, y que añadía la expresión "*resulten estrictamente necesarias*" tras "*la naturaleza de la actividad subvencionada*", manteniendo idéntico el restante texto del precepto.

Pues bien, en este supuesto, al contrario de lo que acontecía en la interpretación y aplicación del artículo 31.3 LGT desarrollado en el fundamento jurídico octavo de esta sentencia sobre la necesidad de recabar 3 ofertas, consideramos que la modificación integrada en el artículo 31.1 LGT en el año 2011 tiene naturaleza puramente aclaratoria, *a fortiori*, de modo que enfatiza que únicamente son subvencionables, al amparo de la LGS, los gastos que indubitadamente respondan a la naturaleza de la actividad subvencionada. Y ello porque la causa de ser de este precepto no es otra que la de evitar que, por ejemplo, en materia de nóminas, la entidad subvencionada pueda decidir discrecionalmente el salario que abona a los empleados contratados con los fondos subvencionales, que recordemos que son fondos públicos que responden a una determinada finalidad. Con el artículo 31.1, tanto en su redacción original como en la posterior de 2011, se pretende evitar un fraude en el uso de los fondos subvencionales que se dirigiría a que terceros se enriquecieran sibilinamente sin que existiera posibilidad de control.

El abono de las nóminas a los empleados contratados para la ejecución de la actividad subvencionada debe ir de la mano del cumplimiento de la normativa laboral y convencional, respetándose en todo caso las tablas salariales que resultaran de aplicación, que actúan como mínimos, sin que la percepción subvencional pueda ser instrumento para mejorar las condiciones de los empleados en virtud de pacto individual con ellos con cargo a los fondos subvencionales, pues en ese caso la mejora económica del empleado estaría siendo abonada con fondos públicos que han de acogerse necesariamente a un principio de eficiencia.

La anterior argumentación se traduce en la admisibilidad de lo que la recurrente llama "mejora voluntaria", es decir, "todo empresario privado es libre de para mejorar el salario correspondiente según el convenio colectivo aplicable", pero habrá de hacerlo con cargo a sus fondos privados, y no los fondos públicos que representan una subvención, por lo que tales mejoras no son elegibles en los términos expresados en la LGS.

No es una controversia que deba centrarse tanto en lo que se considera salario a los efectos del artículo 26 del Estatuto de Trabajadores, sino en la incorrección de que la entidad beneficiaria de la subvención abone mejoras pactadas individualmente con los trabajadores con cargo a la propia subvención.

En definitiva, se desestima íntegramente este motivo de impugnación>>.

SEGUNDO.- Notificada a las partes la sentencia que resolvió el recurso contencioso administrativo, preparó recurso de casación contra ella la entidad Unión General de Trabajadoras y Trabajadores de Andalucía, (UGT-A), siendo admitido a trámite el recurso por el auto de la Sección Primera de esta Sala de fecha 20 de noviembre de 2024 en el que, asimismo, se acuerda la remisión de las actuaciones a la Sección Tercera.

En la parte dispositiva del auto de admisión se acuerda, en lo que ahora interesa, lo siguiente:

<< [...] 2º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en interpretar el artículo 31.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, a fin de determinar, en relación con los gastos de personal, qué debe entenderse como gastos estrictamente necesarios para el desarrollo de la actividad subvencionada, si hay que estar necesariamente a los mínimos legales o fijados en el Convenio Colectivo, o pueden y deben considerarse otras cantidades que perciba el trabajador en concepto de contraprestación por el trabajo realizado y estén dentro del valor de mercado>>.

TERCERO.- La representación procesal de la entidad Unión General de Trabajadoras y Trabajadores de Andalucía, (UGT-A), formalizó la interposición de su recurso de casación mediante escrito presentado el 21 de enero de 2025 en el que, tras exponer los argumentos de impugnación a los que luego nos referiremos, termina solicitando que se dicte sentencia con los siguientes pronunciamientos:

" [...] (i) La anulación parcial de la sentencia impugnada, así como a la resolución del litigio dentro de los términos en que se ha planteado el debate, esto es, declarando la elegibilidad respecto de todos los gastos de personal, y no de solo en la cuantía correspondiente a los mínimos fijados por la norma legal o paccionadamente (convenio colectivo) que resulte de aplicación en cada caso; o,

(ii) Subsidiariamente, solicitamos que esta Ilma. Sala, tras casar parcialmente la sentencia impugnada, ordene la retroacción de las actuaciones para que el órgano ad quo dicte un pronunciamiento sobre el fondo litigioso igualmente dentro de los términos en que se ha planteado el debate, es decir, declarando la elegibilidad respecto de todos los gastos de personal, y no de solo en la cuantía correspondiente a los mínimos fijados por la norma legal o paccionadamente (convenio colectivo) que resulte de aplicación en cada caso."

CUARTO.- Mediante providencia de 22 de enero de 2025 se tuvo por interpuesto el recurso de casación y se dio traslado a la parte recurrida para que pudiesen formular su oposición.

QUINTO.- La representación procesal de la Junta de Andalucía formalizó su oposición al recurso mediante escrito presentado el día 26 de marzo de 2025 en el que, tras exponer los argumentos en los que sustenta su oposición, que luego reseñaremos, termina solicitando que se dicte sentencia que desestime el recurso el recurso de casación en cuanto a las cuestiones del mismo ligadas a la apreciación del interés casacional objetivo según el auto de admisión de 20 de noviembre de 2024 y mantenga, en definitiva, la sentencia de 14 de diciembre de 2023; y, subsidiariamente, acuerde mantener la estimación parcial acordada por la sentencia de instancia y, con ella, y por sus mismos fundamentos, la procedencia del reintegro del total de 18.319.183,71 euros".

SEXTO.- Por providencia de 30 de junio de 2026 se acordó no haber lugar al señalamiento de vista y se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas; y por ulterior providencia de 7 de septiembre de 2026 se señaló el recurso para votación y fallo de este procedimiento el día 29 de septiembre de 2026, fecha en la que efectivamente tuvo lugar la deliberación y votación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso de casación.

El presente recurso de casación nº 2457/2024 lo interpone la representación procesal de la Unión General de Trabajadoras y Trabajadores de Andalucía (UGT-A) contra la sentencia de 14 de diciembre de 2023 de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla (procedimiento ordinario nº 699/2019).

Como hemos visto en el antecedente primero, la citada sentencia de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo que había interpuesto la Unión General de Trabajadores contra la resolución de 14 de octubre de 2019 de la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo por la que se desestima el recurso potestativo de reposición interpuesto contra la resolución de la Consejería de Economía Innovación, Ciencia y Empleo, de fecha 16 de septiembre de 2015, por la que se acordaba el reintegro de la cantidad de 18 millones trescientos diecinueve mil ochenta y tres euros con setenta y un céntimos (18.319.183,71 €) correspondiendo trece millones dieciocho mil novecientos setenta y un mil euros con veintidós céntimos (13.118.971,22 €) al principal y cinco millones doscientos mil doscientos doce euros con cuarenta y nueve céntimos (5.200.212,49 €) en concepto de intereses de demora, en relación con el expediente administrativo con referencia 98/2001/J/0249 (clave interna UGTA "Forman XX"); anulando la sentencia la mencionada resolución en lo relativo a la infracción del artículo 29.4 LGS y a la infracción del artículo 31.3 LGS y confirmando en todo lo demás.

En el mismo antecedente primero hemos dejado reseñadas, en lo que interesa al presente recurso de casación, las razones que se exponen en la sentencia recurrida para fundamentar la desestimación del planteamiento del sindicato recurrente en ese concreto punto al que ahora se contrae el debate casacional.

Procede entonces que entremos a examinar las cuestiones suscitadas en casación y, en particular, la señalada en el auto de la Sección Primera de esta Sala de 20 de noviembre de 2024.

SEGUNDO.- Cuestiones de interés casacional señalada en el auto de admisión del recurso y normas que han de ser aplicadas e interpretadas.

Como hemos dejado señalado en el antecedente segundo, en el auto de admisión del recurso se declara que la cuestión que presentan interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consisten en interpretar el artículo 31.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, a fin de determinar, en relación con los gastos de personal, qué debe entenderse como gastos estrictamente necesarios para el desarrollo de la actividad subvencionada, si hay que estar necesariamente a los mínimos legales o fijados en el Convenio Colectivo, o pueden y deben considerarse otras cantidades que perciba el trabajador en concepto de contraprestación por el trabajo realizado y estén dentro del valor de mercado.

El citado artículo 31.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones tenía en su versión original la siguiente redacción:

<<Artículo 31. Gastos subvencionables.

1. Se consideran gastos subvencionables, a los efectos previstos en esta ley, aquellos que de manera indubitada respondan a la naturaleza de la actividad subvencionada, y se realicen en el plazo establecido por las diferentes bases reguladoras de las subvenciones.

En ningún caso el coste de adquisición de los gastos subvencionables podrá ser superior al valor de mercado>>.

Tras la modificación introducida, con efectos de 1 de enero de 2011, por la disposición final 8.2 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, el apartado 1 del artículo 31 de la Ley General de Subvenciones queda redactado como sigue:

<<Artículo 31. Gastos subvencionables.

1. Se consideran gastos subvencionables, a los efectos previstos en esta ley, aquellos que de manera indubitada respondan a la naturaleza de la actividad subvencionada, *resulten estrictamente necesarios* y se realicen en el plazo establecido por las diferentes bases reguladoras de las subvenciones. *Cuando no se haya establecido un plazo concreto, los gastos deberán realizarse antes de que finalice el año natural en que se haya concedido la subvención.*

En ningún caso el coste de adquisición de los gastos subvencionables podrá ser superior al valor de mercado>>.

TERCERO.- Planteamiento de la parte recurrente.

La representación procesal de la Unión General de Trabajadores expone los siguientes argumentos y motivos de impugnación.

1/ El origen de la controversia se encuentra en un procedimiento de reintegro de subvención en el que la Administración consideró parcialmente no elegibles determinadas cantidades abonadas a trabajadores que participaron en actividades formativas subvencionadas. Aunque se reconoció que dichos trabajadores desarrollaron efectivamente funciones vinculadas a la actividad financiada, se entendió que la parte del salario que excedía de los mínimos legales o convencionales no podía considerarse subvencionable por no ser estrictamente necesaria. Esta conclusión fue posteriormente confirmada por la sentencia recurrida.

2/ La Administración aplicó el artículo 31.1 de la Ley General de Subvenciones considerando que únicamente podían imputarse como elegibles aquellas retribuciones salariales que coincidieran con los mínimos previstos por la normativa laboral o por el convenio colectivo de aplicación. Según este criterio, cualquier mejora salarial pactada individualmente entre empresa y trabajador debía financiarse con recursos propios de la entidad beneficiaria y no con fondos públicos procedentes de una subvención.

3/ La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla, asumió esta interpretación y sostuvo que los fondos públicos deben gestionarse conforme a criterios de eficiencia. Desde esta perspectiva, entendió que las subvenciones no pueden utilizarse para mejorar las condiciones retributivas de los trabajadores más allá de lo exigido legal o convencionalmente, ya que tales mejoras obedecerían a decisiones empresariales voluntarias y no a necesidades inherentes a la actividad subvencionada.

La sentencia concluye que las denominadas «mejoras voluntarias» son perfectamente válidas desde el punto de vista laboral, pero no pueden ser sufragadas con cargo a la subvención. En consecuencia, considera subvencionable únicamente la parte de la remuneración que coincide con los mínimos salariales establecidos por la normativa aplicable.

4/ La representación de UGT-A sostiene que la sentencia realiza una interpretación incorrecta del artículo 31.1 de la Ley General de Subvenciones.

A su juicio, el precepto exige únicamente que concurren tres requisitos para considerar subvencionable un gasto: (1) Que responda a la naturaleza de la actividad subvencionada y resulte estrictamente necesario para su ejecución. (2) Que se realice dentro del plazo establecido en las bases reguladoras. (3) Que su coste no supere el valor de mercado.

Aduce UGT-A que, en materia de gastos de personal, el requisito de necesidad debe analizarse desde una perspectiva funcional y no económica. Lo estrictamente necesario no es una determinada cuantía salarial, sino el trabajo prestado para el desarrollo de la actividad subvencionada. Si el trabajador resulta necesario para ejecutar el proyecto y efectivamente realiza la prestación laboral exigida, el salario abonado por dicha actividad constituye un gasto elegible, siempre que su importe no exceda del valor de mercado.

Es erróneo identificar el valor de mercado con los salarios mínimos contemplados en los convenios colectivos. Los convenios establecen únicamente umbrales mínimos de retribución, pero no determinan el valor real de mercado de cada puesto de trabajo. Por ello, el simple hecho de que una remuneración supere las tablas salariales convencionales no implica necesariamente que exceda del valor de mercado.

Así, las cantidades percibidas por los trabajadores en concepto de contraprestación por el trabajo realizado deben considerarse subvencionables en toda su extensión, siempre que estén justificadas, guarden relación con la actividad financiada y se mantengan dentro de parámetros normales de mercado. La Administración únicamente podría excluir aquellas cuantías que, tras la correspondiente comprobación de valores, se acredite que superan efectivamente dicho límite.

5/ Existencia de criterios judiciales divergentes dentro del propio Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Mientras la sede de Sevilla considera no elegibles los incrementos salariales que superan los mínimos convencionales, la sede de Granada mantiene una posición radicalmente distinta.

La sentencia nº 3373/2020, dictada por la sede de Granada en el recurso 1114/2018, admitió la subvencionabilidad de gastos de personal superiores a los mínimos de convenio al considerar incorrecto que la Administración utilizara las tablas salariales convencionales como referencia automática del valor de mercado. Según dicha resolución, los salarios previstos en convenio representan únicamente un mínimo obligatorio y no el valor económico real del trabajo desarrollado.

UGT-A destaca que ambos procedimientos presentan una notable similitud fáctica y jurídica: en ambos casos se discutía una resolución de reintegro de subvención y la elegibilidad de gastos salariales que superaban los mínimos del convenio colectivo aplicable. Sin embargo, la solución alcanzada fue completamente opuesta. Mientras Granada admitió la subvencionabilidad de esas cantidades, Sevilla la rechazó.

La recurrente entiende que esta disparidad genera inseguridad jurídica y provoca que situaciones sustancialmente idénticas reciban respuestas distintas dependiendo de la sede territorial que conozca del asunto. Precisamente por ello considera imprescindible que el Tribunal Supremo establezca una doctrina uniforme que resuelva definitivamente la controversia interpretativa.

6/ Repercusiones económicas y sociales de la cuestión debatida.

La interpretación mantenida por la sentencia recurrida no solo perjudica a los beneficiarios de subvenciones sino que también produce efectos negativos sobre el mercado laboral. Desde la perspectiva económica, obliga a las entidades subvencionadas a asumir con recursos propios una parte significativa de los costes salariales realmente soportados y debidamente acreditados durante la ejecución de los proyectos.

Además, una interpretación restrictiva del artículo 31.1 LGS puede incentivar comportamientos contrarios a la mejora del empleo. Si únicamente fueran elegibles los mínimos salariales establecidos en convenio, muchas entidades tendrían dificultades para retribuir a sus trabajadores por encima de esos umbrales, ya que cualquier mejora salarial generaría un riesgo posterior de reintegro de subvenciones.

A juicio de la recurrente, esta consecuencia resulta incompatible con los objetivos que deben perseguir las políticas públicas financiadas mediante subvenciones, especialmente cuando estas están orientadas a fomentar la formación, el empleo y la calidad de las condiciones laborales.

7/ Pretensiones formuladas ante el Tribunal Supremo.

UGT-A solicita al Tribunal Supremo que interprete el artículo 31.1 de la Ley General de Subvenciones en el sentido de que los gastos de personal estrictamente necesarios comprenden no solo las retribuciones mínimas fijadas por la ley o por el convenio colectivo, sino todas las cantidades que perciba el trabajador como contraprestación por el trabajo realizado, siempre que dichas cantidades estén dentro del valor de mercado.

Como consecuencia de esa interpretación, la recurrente solicita la casación y anulación parcial de la sentencia recurrida y que se declare la elegibilidad de la totalidad de los gastos salariales acreditados durante la ejecución

de la actividad subvencionada. Subsidiariamente, interesa que se ordene la retroacción de las actuaciones para que el órgano judicial de instancia dicte una nueva resolución ajustada a la doctrina que establezca el Tribunal Supremo.

En definitiva, el recurso persigue que el Tribunal Supremo clarifique el alcance del concepto de «gastos estrictamente necesarios» en materia de subvenciones y establezca una interpretación que permita considerar subvencionables todos los costes salariales efectivamente vinculados a la actividad financiada, siempre que respeten el límite del valor de mercado.

CUARTO.- Posicionamiento de la parte recurrida.

La representación procesal de la Junta de Andalucía expone los argumentos de oposición que pasamos a sintetizar.

1/ En primer lugar, la Junta de Andalucía sostiene que el recurso de casación parte de un enfoque excesivamente genérico y desvinculado de la controversia real. El litigio nunca versó sobre la totalidad de los salarios abonados a los trabajadores que participaron en actividades formativas subvencionadas, sino exclusivamente sobre un concepto retributivo concreto: el "plus de actividad".

La Administración autonómica recuerda que tanto la resolución de reintegro como la posterior resolución del recurso de reposición consideraron no subvencionable dicho complemento, al entender que no respondía de forma indubitada a la naturaleza de la actividad subvencionada ni resultaba estrictamente necesario para su ejecución. La sentencia de instancia confirmó expresamente este criterio.

Por ello, la parte recurrente ignora el verdadero objeto del debate y pretende obtener una interpretación abstracta del artículo 31.1 LGS sin acreditar que el concreto complemento cuestionado reúna los requisitos legales para ser considerado gasto elegible. Esta falta de conexión entre la cuestión casacional y las circunstancias específicas del caso justificaría, a juicio de la Junta, la desestimación del recurso.

2/ El "plus de actividad" no constituye un gasto estrictamente necesario.

La segunda línea argumental del escrito se centra en el componente cualitativo del artículo 31.1 LGS. La Junta sostiene que no todos los conceptos salariales son automáticamente subvencionables por el mero hecho de figurar en una nómina, sino únicamente aquellos que estén directamente vinculados a la actividad subvencionada y resulten estrictamente necesarios para su desarrollo.

En el caso que aquí nos ocupa, la actividad subvencionada consistía en acciones formativas. Por tanto, es indiscutible que los salarios de los formadores constituyen gastos relacionados con la actividad. Sin embargo, la controversia no afecta al salario base, sino a un complemento específico cuya naturaleza y justificación no fueron acreditadas documentalmente por la beneficiaria de la subvención.

La resolución administrativa destacó que el convenio colectivo aplicable exigía una autorización expresa del responsable de personal para la concesión de este plus, así como la determinación de su cuantía, duración y condiciones de aplicación. Esa documentación no fue aportada al expediente. En consecuencia, no pudo acreditarse que el complemento remunerase circunstancias inherentes al trabajo subvencionado ni que respondiera a una necesidad objetiva e indispensable para la ejecución de la actividad formativa.

Sobre esta base, la Junta defiende que sólo pueden considerarse gastos estrictamente necesarios aquellos complementos salariales cuya vinculación con la actividad subvencionada quede plenamente acreditada. Cuando se trata de conceptos de aplicación opcional, discrecional o insuficientemente justificados, no concurren los requisitos exigidos por la Ley General de Subvenciones.

3/ En todo caso, la cuantía subvencionable debería limitarse a criterios objetivos.

Con carácter subsidiario, el escrito aborda la vertiente cuantitativa del artículo 31.1 LGS. La Junta mantiene que, aun admitiendo hipotéticamente que el "plus de actividad" pudiera reputarse estrictamente necesario, ello no significaría que cualquier importe abonado por dicho concepto deba financiarse con fondos públicos.

Así, los gastos subvencionables deben limitarse a referencias objetivas, verificables y controlables, como son los mínimos legales o las cuantías establecidas en convenio colectivo. Permitir que las subvenciones financien libremente mejoras salariales fijadas discrecionalmente por el empleador supondría trasladar al erario público decisiones empresariales que exceden de las exigencias de la actividad subvencionada.

Por otra parte, se rechaza la comparación que la recurrente realiza con una sentencia del TSJ de Andalucía (Granada), porque ambos casos presentan diferencias sustanciales. Mientras que en el caso resuelto en Granada existía una acreditación suficiente de los gastos de personal y de su razonabilidad económica, en el asunto actual ni siquiera se acreditó adecuadamente la procedencia y justificación del "plus de actividad".

Por ello, la Junta de Andalucía concluye que los criterios válidos para determinar la cuantía subvencionable deben ser los legalmente establecidos o, en su caso, valores de mercado suficientemente acreditados, contrastados y objetivados, circunstancia que no concurre en este procedimiento.

4/ Consecuencias prácticas y mantenimiento del reintegro.

Incluso una eventual estimación del recurso de casación tendría un alcance muy limitado. El único gasto realmente controvertido es el correspondiente al "plus de actividad", por lo que cualquier nuevo pronunciamiento judicial sólo podría referirse a dicho concepto y a la parte efectivamente acreditada.

Asimismo, recuerda que el recurso de casación se fundamenta exclusivamente en el artículo 31.1 LGS y no cuestiona la aplicación del principio de proporcionalidad regulado en el artículo 37.2 LGS. La sentencia recurrida confirmó expresamente la procedencia del reintegro total pese a apreciar determinadas infracciones menores de la Administración, al considerar que existían numerosas irregularidades que impedían reducir la cuantía reclamada.

Por tanto, aunque se llegara a reconocer la elegibilidad del "plus de actividad" ello no alteraría la obligación de reintegrar el importe total acordado por la Administración dado el reducido peso económico de ese concepto dentro del conjunto de irregularidades apreciadas en el expediente.

5/ Conclusión. Debe desestimarse íntegramente el recurso de casación y confirmarse la sentencia del TSJ de Andalucía.

El recurso está mal planteado porque abstrae la controversia de su verdadero objeto, el "plus de actividad" no ha sido acreditado como gasto estrictamente necesario para la actividad subvencionada y, aun en el caso de considerarse elegible, su financiación debería limitarse a cuantías objetivamente justificadas. Además, una eventual estimación del recurso no tendría efectos prácticos relevantes sobre la obligación de reintegro, que debe mantenerse en su totalidad.

QUINTO.- Alguna precisión sobre la cuestión a examinar en casación.

En el proceso de instancia se suscitaron numerosas cuestiones, de índole tanto procedimental como sustantiva, en relación con la resolución de reintegro que era objeto de controversia; y todas ellas fueron examinadas por la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Así, como hemos dejado señalado en el antecedente primero, en la fundamentación jurídica de la sentencia la Sala de instancia examina las distintas cuestiones controvertidas referidas a la prescripción de derecho a reconocer o liquidar el reintegro (F.J. 4), la caducidad del procedimiento de reintegros (F.J.5), la falta de motivación (F.J.6), el reintegro por subcontratación con entidad vinculada (F.J. 7), la necesidad de recabar tres ofertas (F.J. 8), la vulneración del artículo 29.4 de la Ley General de Subvenciones (F.J. 9) o la imposibilidad de cumplimiento o la imposibilidad de acceder a la documentación justificativa (F.J. 10), la inaplicabilidad de los resultados obtenidos en el muestreo a la casi totalidad de los cursos efectivamente realizados (F.J.- 12) o el principio de proporcionalidad (F.J. 13). Sin embargo, como también dejamos entonces señalado, todas ellas son cuestiones ajenas al debate ahora planteado en casación.

Lo que interesa al presente recurso de casación es el punto de la controversia que la Sala de instancia abordó en el F.J. 11 de su sentencia, cuyo contenido quedó transcrito en el antecedente primero. Y en relación con en ese apartado de la sentencia recurrida, el auto de admisión del recurso de casación delimita la cuestión de interés casacional señalando que esta consiste en interpretar el artículo 31.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, a fin de determinar, en relación con los gastos de personal, qué debe entenderse como gastos estrictamente necesarios para el desarrollo de la actividad subvencionada.

Pues bien, pasamos ya a abordar esa tarea.

SEXTO.- Criterio de esta Sala.

Como vimos, el F.J. 11 de la sentencia recurrida señala que la redacción originaria del artículo 31.1 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones (*"Se consideran gastos subvencionables, a los efectos previstos en esta ley, aquellos que de manera indubitada respondan a la naturaleza de la actividad subvencionada, y se realicen en el plazo establecido por las diferentes bases reguladoras de las subvenciones"*) fue luego modificada por la disposición final octava de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, que introdujo en el precepto un inciso para referirse a los gastos que *"resulten estrictamente necesarios"*.

Ahora bien, la sentencia recurrida señala que esa modificación del artículo 31.1 LGT "...tiene naturaleza puramente aclaratoria, a fortiori, de modo que enfatiza que únicamente son subvencionables, al amparo de la LGS, los gastos que indubitadamente respondan a la naturaleza de la actividad subvencionada".



Y ello, explica la Sala de instancia,

"... porque la causa de ser de este precepto no es otra que la de evitar que, por ejemplo, en materia de nóminas, la entidad subvencionada pueda decidir discrecionalmente el salario que abona a los empleados contratados con los fondos subvencionales, que recordemos que son fondos públicos que responden a una determinada finalidad. Con el artículo 31.1, tanto en su redacción original como en la posterior de 2011, se pretende evitar un fraude en el uso de los fondos subvencionales que se dirigiría a que terceros se enriquecieran sibilamente sin que existiera posibilidad de control".

Pues bien, dado que compartimos el parecer de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla, desde ahora dejamos anunciado que habremos de declarar no haber lugar al recurso de casación.

Ante todo, acierta la sentencia recurrida cuando señala que el debate que se suscita no se centra en determinar si el plus o mejora voluntaria que la recurrente abona a sus empleados, por encima de lo previsto en el convenio, constituye o no salario de acuerdo con la normativa laboral (artículo 26 del Estatuto de los Trabajadores), sino si esa cantidad adicional ha de costearse con fondos propios de la empresa o puede ser atendida con cargo a los fondos públicos de la subvención.

Así planteada la cuestión, es oportuno señalar que, como recordábamos en nuestras STS 672/2024, de 19 de abril (recurso contencioso-administrativo 1089/2022) y 608/2025, de 22 de mayo (recurso 75/2023), en el campo de las ayudas públicas y, más concretamente, en el de subvenciones, rigen los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad e igualdad así como los principios de eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos (artículo 8.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones).

Y, en relación con lo anterior, esta Sala ha sostenido reiteradamente que, con carácter general, debe exigirse al beneficiario de la subvención una conducta respetuosa con las obligaciones anejas a la ayuda que se le otorga y a la finalidad que le es propia; ello sin perjuicio de que en determinadas ocasiones pueda operar el principio de proporcionalidad para atemperar el rigor de aquella exigencia. Puede verse en este sentido nuestra STS 934/2026, de 20 de julio (casación 5268/2024) y las que en ella se citan.

Pues bien, de acuerdo con esos principios, compartimos el parecer de la Sala de instancia cuando señala (F.J. 11 de la sentencia recurrida) que << (...) el abono de las nóminas a los empleados contratados para la ejecución de la actividad subvencionada debe ir de la mano del cumplimiento de la normativa laboral y convencional, respetándose en todo caso las tablas salariales que resultaran de aplicación, que actúan como mínimos, sin que la percepción subvencional pueda ser instrumento para mejorar las condiciones de los empleados en virtud de pacto individual con ellos con cargo a los fondos subvencionales, pues en ese caso la mejora económica del empleado estaría siendo abonada con fondos públicos que han de acogerse necesariamente a un principio de eficiencia [...]>>.

Por ello, consideramos acertada la conclusión que en ese mismo F.J. 11 de la sentencia alcanza la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla, en el sentido de que << (...) todo empresario privado es libre de para mejorar el salario correspondiente según el convenio colectivo aplicable, pero habrá de hacerlo con cargo a sus fondos privados, y no los fondos públicos que representan una subvención, por lo que tales mejoras no son elegibles en los términos expresados en la LGS...>>.

Y tal apreciación debe mantenerse aunque el plus retributivo no sobrepase los valores de mercado pues este límite máximo establecido en el artículo 31.1, segundo párrafo, de la Ley General de Subvenciones, no puede llevar a ignorar lo dispuesto en el párrafo primero del precepto, que únicamente contempla como subvencionables aquellos gastos que de manera indubitada responda a la naturaleza de la actividad subvencionada y que resulten estrictamente necesarios para la realización de la actividad subvencionada, lo que no sucede con la retribución adicional a que se refiere la presente controversia.

En fin, tiene razón la representación procesal de la Junta de Andalucía cuando en su escrito de oposición al recurso de casación señala, respaldando el planteamiento de la sentencia recurrida, que el plus de retribución abonado voluntariamente por la empresa, por encima de lo previsto en el convenio, no puede tener la consideración de gasto que de manera indubitada respondan a la naturaleza de la actividad subvencionada ni es un gasto que resulte estrictamente necesario para la realización de la actividad subvencionada.

SÉPTIMO.- Respuesta a la cuestión de interés casacional.

Por las razones expuestas en el apartado anterior, y dando con ello respuesta a la cuestión de interés casación señalada en el auto de admisión del presente recurso, debemos declarar lo siguiente:

En relación con subvenciones otorgadas al objeto de cubrir los costes de ejecución de cursos de formación profesional ocupacional, el artículo 31.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, debe

ser interpretado en el sentido de que son gastos estrictamente necesarios para el desarrollo de la actividad subvencionada las retribuciones contempladas como mínimos legales o fijadas en el Convenio Colectivo, sin que deban considerarse cubiertas por la subvención otras cantidades que perciba el trabajador en concepto de contraprestación por el trabajo realizado aunque no resulten desproporcionadas con arreglo al valor de mercado.

OCTAVO.- Resolución del recurso y costas procesales.

Por las razones expuestas procede que declaremos no haber lugar al recurso de casación interpuesto en representación de la Unión General de Trabajadoras y Trabajadores de Andalucía, (UGT-A) contra la sentencia de 14 de diciembre de 2023, de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (procedimiento ordinario nº 699/2019).

Y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 93.4 y 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no procede la imposición de las costas causadas en el presente recurso de casación a ninguna de las partes.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

1/ No ha lugar al recurso de casación nº 2457/2024 interpuesto en representación de la UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORAS Y TRABAJADORES DE ANDALUCIA, (UGT-A) contra la sentencia de 14 de diciembre de 2023, de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (procedimiento ordinario nº 699/2019).

2/ No se imponen las costas procesales causadas en el presente recurso de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.