



Roj: **STSJ CAT 8665/2019 - ECLI: ES:TSJCAT:2019:8665**

Id Cendoj: **08019330032019100637**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Barcelona**

Sección: **3**

Fecha: **04/06/2019**

Nº de Recurso: **60/2018**

Nº de Resolución: **508/2019**

Procedimiento: **Recurso de apelación. Contencioso**

Ponente: **MANUEL TABOAS BENTANACHS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

RECURSO DE APELACION Nº: 60/2018

APELANTE: AJUNTAMENT DE MANRESA

C/ GENERALITAT DE CATALUNYA (AGENCIA CATALANA DE L'AIGUA)

S E N T E N C I A Nº 508

Ilustrísimos Señores:

Presidente

D. JAVIER AGUAYO MEJIA.

Magistrados

D. MANUEL TÁBOAS BENTANACHS.

D. FRANCISCO LÓPEZ VÁZQUEZ.

BARCELONA, a cuatro de junio de dos mil diecinueve.

Visto por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, el recurso de apelación nº 60/2018, seguido a instancia del AJUNTAMENT DE MANRESA, representado por el Procurador Don JORDI FONTQUERNI BASA, contra la GENERALITAT DE CATALUNYA (AGENCIA CATALANA DE L'AIGUA), representada por el ADVOCAT DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA, sobre Propiedades Especiales.

En la tramitación del presente rollo de apelación ha actuado como Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado Don **MANUEL TÁBOAS BENTANACHS.**

ANTECEDENTES DE HECHO.

1º.- Ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Barcelona nº 4 y en los autos 432/2014, se dictó Sentencia nº 224, de 11 de diciembre de 2017, cuya parte dispositiva en la parte menester estableció "Que desestimando la causa de inadmisibilidad planteada por la demandada, DEBO DESETIMAR Y DESESTIMO el presente recurso contencioso administrativo. Se imponen las costas al Ayuntamiento de Manresa, con el límite total máximo de MIL EUROS (1.000 €)".

2º.- En la vía del recurso de apelación, recibidas las actuaciones correspondientes y habiendo comparecido la parte apelante finalmente se señaló día y hora para votación y fallo, que ha tenido lugar el día 3 de junio de 2019, a la hora prevista.



FUNDAMENTOS DE DERECHO.

PRIMERO.- El 20 de enero de 2010 el gerent de la Agència Catalana de l'Aigua dictó resolució "d'atorgament de la subvenció per un import de 59.770,30 € a favor de l'Ajuntament de Manresa, i destinada a l'actuació "Recuperació de l'espai fluvial del riu Cardener en l'àmbit del Pont Nou".

El 3 de junio de 2014 el mismo órgano inició el "procediment de revocació i reintegrament de la subvenció "Recuperació de l'espai fluvial del riu Cardener en l'àmbit del Pont Nou".

Y el 8 de julio de 2014 por el gerent de la Agència Catalana de l'Aigua se acordó la revocación de la subvención citada con reintegro de 23.908 € más los intereses de 2.813,45 €.

Formulado recurso contencioso administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Barcelona nº 4 y en los autos 432/2014, se dictó Sentencia nº 224, de 11 de diciembre de 2017, cuya parte dispositiva en la parte menester estableció "Que desestimando la causa de inadmisibilidad planteada por la demandada, DEBO DESETIMAR Y DESESTIMO el presente recurso contencioso administrativo. Se imponen las costas al Ayuntamiento de Manresa, con el límite total máximo de MIL EUROS (1.000 €)".

SEGUNDO.- La parte apelante formula sus motivos de apelación que en esencia se dirigen insistiendo en que para evitar la revocación de la subvención otorgada por haberse producido el pago efectivo fuera del plazo de justificación establecido procede distinguir entre justificación del gasto y justificación del pago y que en todo caso cabe apreciar la relevancia del principio de proporcionalidad.

TERCERO.- Examinando detenidamente las alegaciones contradictorias formuladas por las partes contendientes en el presente recurso de apelación, a la luz de la prueba con que se cuenta -con especial mención de las obrantes en los correspondientes ramos de prueba del proceso seguido en primera instancia-, debe señalarse que la decisión del presente caso deriva de lo siguiente:

1.- Los hechos estimados por el Juzgado "a quo" son inamovibles cuando las partes aceptan que de acuerdo con la certificación de la intervención municipal determinadas certificaciones fueron pagadas una vez había finalizado el plazo establecido.

Es más, la corrección jurídica de los argumentos de la Sentencia apelada es en principio y además indiscutible e intachable con la cita del artículo 31.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en cuanto dispone:

"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".

Precepto que no avala la distinción a que se hace referencia por la parte recurrente y que debe acomodarse al plazo establecido para el caso de 24 meses a partir de la fecha de la resolución de otorgamiento -20 de enero de 2010-, y cuando las certificaciones en liza se abonaron más allá y concretamente a 21 de mayo de 2012, 16 de julio de 2012, 29 de mayo de 2013, 11 de junio de 2013 y 25 de abril de 2014.

2.- Será de recordar que nuestra jurisprudencia, sin fisuras, ha reconocido el carácter modal de la subvención o, si se prefiere, su naturaleza como figura de Derecho público, que genera inexcusables obligaciones a la entidad beneficiaria, cuyo incumplimiento determina la procedencia de la devolución de lo percibido sin que ello comporte, en puridad de principios, la revisión de un acto administrativo declarativo de derechos que haya de seguir el procedimiento establecido para dicha revisión de oficio. Y es que la subvención comporta una atribución dineraria al beneficiario a cambio de adecuar su actuación a los fines perseguidos con la indicada medida de fomento y que sirven de base para su otorgamiento. La subvención no responde a una causa donandi, sino a la finalidad de intervenir la Administración, a través de unos condicionamientos o de un modus, libremente aceptado por el beneficiario en la actuación de éste.

De una parte dirigiendo la atención al interesado se ha destacado y no debe olvidarse que el interesado, para hacerse acreedor a la indemnización que pretende, ha de cumplir de forma exquisita con los requisitos establecidos por la norma.

Y de otra parte dirigiendo la atención a la Administración que subvenciona y precisamente por su carácter modal, se requiere que la Administración efectúe las comprobaciones pertinentes sobre la concurrencia de los requisitos que dan derecho a su concesión y a que se cumplan los fines para los que se otorga, y que tras esa primera comprobación que da lugar al abono de la ayuda, ello no impide que la Administración efectúe



controles posteriores y, en caso de apreciar irregularidades, iniciar el procedimiento de reintegro (sin ser preciso la revisión de oficio ni la lesividad).

Y así procede enmarcar la rendición de la cuenta justificativa como constitutiva de un acto obligatorio del beneficiario o de la entidad colaboradora, en la que se deben incluir, bajo responsabilidad del declarante, los justificantes de gasto o cualquier otro documento con validez jurídica que permita acreditar el cumplimiento del objeto de la subvención pública. La forma de la cuenta justificativa y el plazo de rendición de la misma vendrán determinados por las correspondientes bases reguladoras de las subvenciones públicas.

Es más, esa actuación del beneficiario constituye, además de una actuación obligada, una condición para que se pueda efectuar el pago de la subvención y para el buen fin de la misma. Efectivamente, la auténtica naturaleza del acto de justificación es acreditar el cumplimiento de la condición a que la resolución administrativa de concesión de la subvención subordina la plenitud de los efectos jurídicos del acto firme de concesión, tanto para acreditar la debida aplicación de la cantidad anticipada, como para justificar las condiciones para recibir el resto del importe reconocido. En la actuación administrativa por la que se acuerda el pago no hay ningún reconocimiento de derechos, sino que se cumplimenta y ejecuta aquello que ya estaba concedido, previa justificación por el beneficiario de que se ha realizado la actividad o el comportamiento a que se subordinaba la concesión del incentivo.

Es por ello que el artículo 34.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, establece que "La resolución de concesión de la subvención conllevará el compromiso del gasto correspondiente", y en el siguiente apartado - artículo 34.3- precisa que "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".

Y así se llega al artículo 37.1 c) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que incluye, entre las causas de reintegro, que no son de derecho sancionador, el "incumplimiento de la obligación de justificación o la justificación insuficiente, en los términos establecidos en el artículo 30 de esta ley, y en su caso, en las normas reguladoras de la subvención". Y el artículo 92 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, regula el reintegro por incumplimiento de la obligación de justificación y prevé en su apartado 1 que "cuando transcurrido el plazo otorgado para la presentación de la justificación, ésta no se hubiera efectuado, se acordará el reintegro de la subvención, previo requerimiento establecido en el apartado 3 del artículo 70 de este Reglamento".

En ese marco no se puede devaluar que la falta de justificación o de la justificación en plazo de los gastos e inversiones realizados con cargo a la ayuda pública concedida, en cuanto incumplimiento de las condiciones u obligaciones a las que se sujeta, es considerada por la jurisprudencia como causa de revocación de dichas ayudas y entre todas basta por citar la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 2008 en cuanto declara:

"Esta Sala ha sentado una doctrina ya consolidada en cuanto a la exigencia del cumplimiento de las condiciones impuestas a los beneficiarios de subvenciones Esta Sala ha sentado una doctrina ya consolidada en cuanto a la exigencia del cumplimiento de las condiciones impuestas a los beneficiarios de subvenciones (en este caso se trata de un anticipo reintegrable que podemos considerar, a los efectos de lo que sigue, como una modalidad más de ayuda o "subvención" en sentido amplio, aunque no sea una entrega a fondo perdido sino más bien un préstamo a tipo de interés cero que posteriormente debe ser reembolsado en las condiciones ya expuestas). 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. La doctrina constante de esta Sala a este respecto, que la de instancia refleja en la sentencia ahora impugnada, se basa en la interpretación de los preceptos legales reguladores de la materia, esto es, de la Ley General Presupuestaria de 1977 en sus sucesivas versiones o de algunas leyes específicas en materias de



subvenciones, como la reguladora de los incentivos regionales. Doctrina 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.

Los artículos 81 y 82 del Texto Refundido de la precedente Ley General Presupuestaria, tras la reforma que en ellos introdujo la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, regulan el régimen de las ayudas y subvenciones públicas exigiendo en todo caso el cumplimiento de los requisitos y condiciones que hubieran determinado la concesión o disfrute de la ayuda. A tenor, en concreto, del artículo 81.9 del texto refundido de la Ley procede el reintegro de las cantidades percibidas y la exigencia del interés de demora, entre otros casos, cuando se haya incumplido la obligación de justificación. El deber de reintegro por esta causa o modalidad de incumplimiento no tiene carácter punitivo o sancionador y resulta, en consecuencia, independiente del hecho de que la entidad beneficiaria haya incurrido en una infracción de las tipificadas en el artículo 82 de la propia Ley.

La obligación de justificación se incumple también, en principio, cuando, fijada una fecha límite para hacerlo, la beneficiaria de la ayuda pública no acredita en tiempo y forma el cumplimiento de las condiciones que le habían sido impuestas. Como ya hemos afirmado, la obligación de justificar la realización de los compromisos asumidos tiene unos componentes materiales y otros formales (entre ellos, los relativos al tiempo en que ha de hacerse la acreditación), todos los cuales integran el haz de deberes inherente a la propia obligación".

3.- En último término, citando la Sentencia del Tribunal Supremo Sala 3ª Sección 3ª de 12 de junio de 2018 debe reiterarse que siendo 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 lo 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 el contrario en el presente caso solo se muestra una tan acentuada desconsideración temporal -ya expuesta- sin motivación y justificación que no permite apartarse de la regla general expuesta y que no permite dulcificar la contundencia de los tan excesivos lapsos temporales empleados y que ni en esa materia ni siquiera en otras análogas se puede aceptar en el halo del principio de proporcionalidad alegado.

Por todo ello, procede desestimar el presente recurso de apelación en la forma y términos que se fijarán en la parte dispositiva.

CUARTO.- A los efectos de lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1998 en cuanto dispone que las costas se impondrán al recurrente si se desestima totalmente el recurso, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, aprecie la concurrencia de circunstancias que justifiquen su no imposición, y atendida la desestimación acaecida, sin que se aprecien méritos en contrario, procede condenar en costas a la parte recurrente si bien en atención a las circunstancias del asunto ya expuestas, la dificultad que comporta y la utilidad del escrito de oposición con el límite en concepto de honorarios de letrado de la parte recurrida en la cuantía de 1.000€, a cuya cantidad se sumará el IVA que corresponda.

FALLAMOS

DESESTIMAMOS el presente recurso de apelación interpuesto a nombre del **AJUNTAMENT DE MANRESA** contra la Sentencia nº 224, de 11 de diciembre de 2017 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Barcelona nº 4, recaída en los autos 432/2014, cuya parte dispositiva en la parte menester estableció "Que desestimando la causa de inadmisibilidad planteada por la demandada, DEBO DESESTIMAR Y DESESTIMO el presente recurso contencioso administrativo. Se imponen las costas al Ayuntamiento de Manresa, con el límite total máximo de MIL EUROS (1.000 €)", **QUE SE CONFIRMA ÍNTEGRAMENTE.**

Se condena en las costas del presente recurso de apelación a la parte apelante con el límite en concepto de honorarios de letrado de la parte recurrida en la cuantía de 1.000€, a cuya cantidad se sumará el IVA que corresponda.



La presente Sentencia no es firme. Contra la misma cabe interponer, en su caso, recurso de casación de conformidad con lo dispuesto en la Sección 3ª, Capítulo III, Título IV de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA). El recurso deberá prepararse en el plazo previsto en el art. 89.1 LJCA.

Y, adviértase que en el BOE nº 162, de 6 de julio de 2016, aparece publicado el Acuerdo de 20 de abril de 2016, de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al recurso de casación.

Remítanse al Juzgado de procedencia las actuaciones recibidas con certificación de la presente sentencia y atento oficio para que se lleve a efecto lo resuelto.

Así por esta Sentencia, de la que se unirá certificación a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ