



Roj: **STSJ CAT 4261/2020 - ECLI: ES:TSJCAT:2020:4261**

Id Cendoj: **08019330052020100239**

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

Sede: **Barcelona**

Sección: **5**

Fecha: **05/06/2020**

Nº de Recurso: **36/2018**

Nº de Resolución: **1826/2020**

Procedimiento: **Recurso de apelación**

Ponente: **ELSA PUIG MUÑOZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Rollo de apelación nº 36/2018

SENTENCIA Nº 1826/2020

Ilmos. Sres.:

Presidente

DON FRANCISCO JOSÉ SOSPEDRA NAVAS

Magistrados

DON PEDRO LUIS GARCÍA MUÑOZ

DON EDUARDO PARICIO RALLO

DOÑA ELSA PUIG MUÑOZ

En la Ciudad de Barcelona, a 5 de junio de 2020.

LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA (SECCIÓN QUINTA) ha pronunciado la siguiente Sentencia en el recurso de apelación nº **36/2018**, interpuesto por el Ayuntamiento de Manresa, representado por el Procurador D. Jordi Fontquerni Bas, contra la sentencia nº 176/2017 dictada el 26 de septiembre por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 14 de Barcelona, en el procedimiento ordinario nº 193/2016, siendo parte apelada la Diputación de Barcelona, representada y asistida por Letrado de sus servicios jurídicos.

Ha sido Ponente la Magistrada Ilma. Sra. Dña. Elsa Puig Muñoz, quien expresa el parecer de la Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el procedimiento ordinario nº 193/2016, seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 14, se dictó sentencia en fecha 26 de septiembre, por la que se desestimó íntegramente el recurso.

SEGUNDO.- Contra la referida sentencia se interpuso recurso de apelación por la representación de la parte actora, que fue admitido en ambos efectos, dándose traslado del mismo a la contraparte para que formalizase su oposición en el plazo legal.

TERCERO.- Elevadas las actuaciones a esta Sala, se acordó formar el oportuno rollo de apelación, se designó Magistrado Ponente y, no habiéndose solicitado el recibimiento a prueba en esta alzada ni la celebración de vista, se señaló fecha para la votación y fallo del recurso.



CUARTO.- La sustanciación de este recurso se ha visto afectada por la situación de estado de alarma decretado por el Real Decreto Ley 463/2020 y sus prórrogas, habiéndose observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Como es de ver en las actuaciones, se recurrió en la instancia el Decreto 2229/2016, de fecha 23/03/2016, de la Diputación de Barcelona, por el que se desestimó el requerimiento previo formulado por el Ayuntamiento de Manresa frente al Decreto 12.201/2015, de 18/12/2015, que aprobó definitivamente la revocación total de la subvención de 405.000 euros otorgada a la actora por Decreto 2.149/2010.

La sentencia de instancia desestima el recurso al entender que las empresas que se instalaron en el edificio "Edifici Espai Motor, projecte d'ampliació d'usos i espais de suport als emprenedors" no cumplen los objetivos de la subvención, que estaba encaminada al fomento de la generación de nuevas empresas tecnológicas directamente relacionadas con la investigación y la innovación y actividades emprendedoras.

Para fundamentar su recurso la actora alega, en síntesis, que se cumple la finalidad de la subvención, por lo que no procede la revocación de la misma. De forma subsidiaria alega que la revocación únicamente puede ser parcial, pero no total.

Por su parte la demandada alegó que no se ha cumplido el objetivo y finalidad de la operación, por lo que procede la revocación total de la subvención.

SEGUNDO. Las subvenciones son una técnica de fomento de determinados comportamientos considerados de interés general e incluso un procedimiento de colaboración entre la Administración pública y los particulares para la gestión de actividades de interés público, como se afirma en la exposición de motivos de la Ley 38/2003, de Subvenciones (en adelante LSubv), que resulta aplicable en el caso que nos ocupa.

De otra parte, el artículo 37 de la LSubv establece que procederá el reintegro de las cantidades percibidas y la exigencia del interés de demora correspondiente desde el momento del pago de la subvención hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro, en caso de incumplimiento de la obligación de justificación o la justificación insuficiente, en los términos establecidos en el artículo 30 de esa Ley, y en su caso, en las normas reguladoras de la subvención. Y el citado artículo 30 establece que los gastos se acreditarán mediante facturas y demás documentos de valor probatorio equivalente con validez en el tráfico jurídico mercantil o con eficacia administrativa, en los términos establecidos reglamentariamente.

No hay duda, pues, en que una vez otorgada la subvención, la Administración puede comprobar las facturas que acrediten los gastos imputados a la finalidad subvencionada así como el cumplimiento del resto de requisitos de la subvención. De ello se desprende que quien recibe una subvención deba necesariamente conservar todas las facturas y acreditar que el concepto de las mismas puede imputarse a la finalidad perseguida así como las demás condiciones impuestas, por lo que en caso de que ello no sea así, o que lo sea de forma parcial, la Administración podrá revocar, total o parcialmente, la subvención concedida.

Llegados a este punto hay que destacar que el Ayuntamiento de Manresa recibió otra subvención para el mismo proyecto que ahora nos ocupa -el "Edifici Espai Motor, projecte d'ampliació d'usos i espais de suport als emprenedors"-, en ese caso otorgada por la Generalitat de Catalunya, que fue igualmente revocada.

De ese recurso conoció esta misma Sala y Sección en primera instancia, habiéndose dictado la sentencia 311/2018, de 17 de abril, que es firme. Ese recurso tenía como objeto la resolución de revocación de la subvención otorgada por la Generalitat para el proyecto "Edifici Espai Motor, projecte d'ampliació d'usos i espais de suport als emprenedors", esto es, el mismo que ahora nos ocupa.

Pues bien, en esa sentencia se analizan las mismas alegaciones que se formulan en el presente recurso de apelación, de ahí que la respuesta debe ser también la misma.

Así, en el fundamento segundo de la sentencia 311/2018 se dijo:

"Doncs bé, la subvenció a la que es referix aquest procés va ser convocada mitjançant Ordre GAP 131/09 i quedava referida a les operacions dels ens locals susceptibles de cofinançament pel FEDER en el període 2007-13. L'apartat cinquè de les bases reguladores estableix les categories a les que s'adreça la iniciativa, entre elles, la següent: "Inversió en empreses directament relacionades amb la investigació i la innovació. Suport a activitat emprenedores". Alhora, la base novena disposa que les operacions s'han d'adequar als objectius i categories establerts a l'Eix 1 del programa operatiu i als documents que els desenvolupin, que son objectius vinculats a l'economia del coneixement, la innovació i el desenvolupament empresarial. La base 13.4 inclou entre els criteris de selecció l'impuls d'espais a la investigació, el desenvolupament i transferència de tecnologia, així



com la incorporació de mecanismes de foment de l'intercanvi de coneixement entre empreses/emprenedors i d'impuls de la cooperació empresarial.

L'Ajuntament de Manresa va presentar el projecte nomenat "Edifici 1 de l'espai motor del Parc Central-Parc Tecnològic de la Catalunya Central", amb un pressupost total de 2.900.000 euros. consta en la sol·licitud que aquesta iniciativa tenia com a objectiu "convertir-se en una instal·lació de referència en la captació i promoció de nous projectes innovadors de la Catalunya central", preveient alhora "desenvolupar la primera incubadora preparada per acollir projectes industrials-tecnològics amb espais i serveis especialment condicionats". Mes endavant, a l'apartat dels criteris de maduresa, es posa de manifest que l'objectiu de l'edifici es acollir projectes innovadors i de base tecnològica i que aquesta iniciativa havia d'actuar en coordinació amb els principals institucions de recerca i de promoció econòmica de la zona (CMT-Centre tecnològic, Cedem, -promoció econòmica, UPC-Escola d'Enginyeria de Manresa i de les empreses punteres instal·lades a la zona (Tous, Microsoft, Macsa).

Als criteris d'impacte territorial del projecte es reitera que l'Edifici 1 ha de ser una peça central en la creació i promoció de noves iniciatives empresarials de base tecnològica, que el seu objectiu és la captació d'iniciatives i projectes amb una forta component d'innovació i la millora de la competitivitat basada en l'existència d'espais i infraestructures de gestió del coneixement i transferència de tecnologia. Concretament es refereix la memòria a la captació de 5-6 projectes nous per any. Amb un resultat d'acollir de 15 a 20 projectes empresarials, a banda d'acollir grups de recerca i la seu del propi Consorci del Parc Central. Es preveu específicament una activitat de viver d'empreses i clubs d'emprenedors per tal de fomentar l'intercanvi de coneixements entre empreses usuàries.

Els serveis de la Diputació de Barcelona van efectuar una inspecció en data 18 de desembre de 2013 i van comprovar el següent respecte la fase dos de l'edifici que és la que va ser objecte de subvenció:

* Que la planta baixa disposava d'una recepció, que en aquell moment assumia un guàrdia de seguretat privada de l'empresa "Caixa Bank", dos mòduls de despatxos ocupats pel Consorci del Parc Central mes una sala de juntes de la mateixa entitat, encara que susceptible de ser utilitzada pels altres usuaris de l'edifici, i sis mòduls destinats a tallers que es trobaven vuits.

* La primera planta estava ocupada en la seva meitat per l'empresa "Deporvillage", que és una empresa dedicada a la venda de material esportiu per internet; una quarta part estava ocupada per l'empresa "UVE SERVICIOS ON DEMAND SL" i l'altra quarta part estava buida.

* La segona planta estava íntegrament ocupada per la Direcció Territorial de l'entitat "Caixa Bank".

* Que l'anterior destinació de l'edifici no coincidía amb l'objecte i la finalitat del projecte subvencionat, que era convertir-se en una instal·lació de referència en la captació i promoció de nous projectes innovadors de la Catalunya Central.

Cal estar als aspectes materials de la comprovació, aspectes que pròpiament no han estat qüestionats. El que la representació de l'Ajuntament de Manresa discuteix és la conclusió a la que arriba l'informe encarregat per la Diputació de Barcelona i assumit per la Direcció General en la resolució impugnada, això és, la desviació rellevant entre els objectius i destinació de l'edifici segons el projecte presentat per l'Ajuntament i admès per la Direcció General i la destinació real del mateix.

Doncs be, hem de coincidir amb la conclusió que fonamenta la resolució impugnada. En efecte, cal remarcar que si be els objectius de la convocatòria de subvencions s'adreçaven tant a la inversió en empreses orientades a la investigació i la innovació com al suport a activitat empenedores, el projecte de l'Ajuntament de Manresa es presentava com una iniciativa essencialment adreçada al foment i captació de projectes innovadors de base tecnològica i la seva funció no era només l'allotjament d'empreses innovadores sinó també l'actuació com a viver o incubadora d'empreses i el foment de l'intercanvi de coneixements. Segons que s'ha esmentat abans, aquest era el perfil que el mateix Ajuntament va donar a la seva iniciativa, i al mateix cal estar en el moment de fer el control.

Doncs bé, segons consta, l'edifici estava ocupat per les oficines del mateix Consorci del parc Central, per dos empreses i per la direcció Territorial de "Caixa Bank". Bona part dels espais estaven buits i no consta cap iniciativa de dinamització empresa per l'Ajuntament per captar empreses innovadores.

Cal afegir que la funció de viver o d'incubadora empresarial suposa la prestació de serveis d'acompanyament i assessorament en la iniciativa empresarial, serveis que no s'oferien ni consta cap previsió en aquest sentit.

D'altra banda, un dels objectius era el de promoure l'intercanvi empresarial. Tanmateix, tampoc no consta cap iniciativa en aquest sentit. Es més, els espais dedicats a aquesta funció havien estat transformats en mòduls o



no estaven operatius. Tampoc consta cap iniciativa referida al foment del treball en xarxa al que es feia referència al projecte.

Pel que fa al perfil de les empreses instal·lades, l'actora fa un esforç per donar rellevància a la seva qualitat emprenedora i a l'ús de noves tecnologies. Cal remarcar, però, que es tracta en tots tres casos d'empreses ja establertes d'abans, sense que consti que fossin seleccionades per la seva implicació en projectes innovadors, o per tractar-se de noves iniciatives empresarials. Dit d'una altra forma, una cosa és que a posteriori es pugui cercar una justificació del perfil innovador de les empreses instal·lades i una altra cosa és que, a priori, la selecció inicial de les empreses per a instal·lar-se a l'edifici respongués a aquests criteris, que és el que calia i el que l'actora no ha acreditat més enllà de referències genèriques.

En definitiva, es pot concloure que l'Ajuntament no ha desplegat l'activitat necessària per endegar una activitat de foment de noves iniciatives empresarials, de viver d'empreses i d'innovadors, d'intercanvi de coneixements entre empreses, de treball en xarxa i de foment de la recerca, que eren objectius del projecte subvencionat que requerien una mínima dinamització. No consta tampoc que l'Ajuntament hagi efectuat una selecció d'empreses per ocupar l'edifici d'acord amb els objectius del projecte, de forma que sembla que s'ha limitat a utilitzar-lo com un edifici de lloguer d'oficines, sense més.

Aquesta manca d'activitat municipal de gestió del projecte en la seva fase essencial de configuració i llançament de l'activitat de promoció i acompanyament d'iniciatives empresarials i de foment de la innovació i la investigació fa que tampoc es pugui acollir l'al·legació referida a la situació de crisi. En efecte, certament no es pot exigir que la funcionalitat i l'ocupació de l'edifici siguin plenes ja des d'un bon inici. Tampoc no es pot descartar que el mercat passi per un moment difícil en el moment en que s'endega l'activitat, però no es menys cert que aquestes al·legacions no poden ser acceptades si no consta una activitat municipal prou intensa per a la consecució dels objectius inherents al projecte subvencionat."

Y en el fundamento tercero se rechaza que pueda mantenerse parcialmente la subvención:

"Finalment l'actora al·lega la desproporció del reintegrament imposat a la recurrent atès que, si mes no, els objectius es van complir parcialment. Posa de relleu en aquest punt que l'Ajuntament va construir l'edifici i va dur a terme les actuacions encaminades a cercar les iniciatives emprenedores interessades.

Certament el principi de proporcionalitat ha de ser considerat en el moment d'afrontar la revocació de la subvenció. Així, la base 15ª de l'Ordre de convocatòria es refereix a la revocació total o parcial de la subvenció per incompliment de qualsevol de les obligacions del beneficiari, de forma que admet la necessitat de graduar en cada cas la intensitat del reintegrament.

L'article 99 de la Llei de finances públiques de Catalunya inclou entre les causes de revocació de les subvencions l'incompliment de l a finalitat, però l'article 37.2 de la Llei 38/2003, general de subvencions, determina en aquest sentit que quan el compliment del beneficiari s'aproximi de forma significativa al compliment total i s'acrediti una actuació inequívocament tendent a la satisfacció dels seus compromisos, caldrà ponderar la situació i el reintegrament en funció dels criteris establerts a l'efecte a les bases de la subvenció, en tot cas d'acord amb el principi de proporcionalitat.

Doncs bé, al fonament anterior s'ha argumentat com l'actuació subvencionada es va convertir en un simple edifici de lloguer empresarial, no constat una activitat municipal per tal de donar compliment als objectius i finalitats que constaven al projecte presentat per obtenir la subvenció i a les activitats de foment, intercanvi i investigació compromeses, ni tan sols constar que la selecció de les empreses acollides a l'edifici respongués en el seu moment a criteris vinculats amb els objectius de la iniciativa subvencionada.

En conseqüència, es pot admetre en aquest cas la procedència d'una revocació completa atès que igualment es pot constatar una situació de fracàs general de la iniciativa tal com estava concebuda inicialment."

La conexión entre la revocación analizada en la sentencia transcrita es más que evidente, habida cuenta de que se trata de una misma línea de ayudas subvención para el mismo proyecto que ahora nos ocupa -para el "Edificio Espai Motor, projecte d'ampliació d'usos i espais de suport als emprenedors"-, y el motivo de revocación ha sido en ambos casos el mismo, esto es, que no se ha cumplido el objetivo para el que se concedió la subvención, de ahí que las reflexiones anteriores son perfectamente trasladables al caso que nos ocupa, lo que conduce a la desestimación del recurso de apelación interpuesto.

TERCERO.- Procede imponer las costas procesales a la parte apelante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional, si bien con el límite de la cantidad de 2.000 euros.

VISTOS los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación.



FALLAMOS

En atención a todo lo expuesto, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sección Quinta) ha decidido:

1º.- Desestimar el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Manresa contra la sentencia nº 176/2017 dictada el 26 de septiembre por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 14 de Barcelona, en el procedimiento ordinario nº 193/2016, que se confirma íntegramente.

2º.- Imponer a la parte apelante el pago de las costas causadas, con el límite de la cantidad de 2.000 euros.

Notifíquese a las partes la presente Sentencia, que no es firme. Contra la misma cabe interponer, en su caso, recurso de casación ante esta Sala, de conformidad con lo dispuesto en la Sección 3º, 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. 86.1 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.

Así, por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su pronunciamiento. Doy fe.