

# Documento TOL7.437.248

## Jurisprudencia

**Cabecera:** Subvencion publica. Competencia administrativa. Nulidad de pleno derecho

Como fundamento de su pretensión anulatoria alega el ayuntamiento de alcantarilla que por decreto de 06/08/2015 del consejo de gobierno de la carm, publicado en el borm número 183, de 10 de agosto, se reguló la concesión directa de subvenciones a ayuntamientos de la region de murcia para la prestacion de servicios de conciliación de la vida personal, laboral y familiar, cofinanciados en un 80 por ciento por el fondo social europeo, disponiendo en su artículo 3º que la **concesion de la subvencion** habría de hacerse manera directa mediante orden de la consejera de familia e igualdad de oportunidades a propuesta de la direccion general de la mujer, en la que se especificarán los compromisos y condiciones aplicables y que al ayuntamiento de alcantarilla le correspondía un máximo de 13378 euros de acuerdo con la distribución de cuantías establecidas en su artículo 7.

**Jurisdicción:** Contencioso-Administrativo

**Ponente:** [INDALECIO CASSINELLO GOMEZ-PARDO](#)

**Origen:** Tribunal Superior de Justicia de Murcia

**Fecha:** 05/07/2019

**Tipo resolución:** Sentencia

**Sección:** Primera

**Número Sentencia:** 359/2019

**Número Recurso:** 132/2018

**Numroj:** STSJ MU 1569/2019

**Ecli:** ES:TSJMU:2019:1569

### ENCABEZAMIENTO:

T.S.J.MURCIA SALA 1 CON/AD

MURCIA

SENTENCIA: 00359/2019

UNIDAD PROCESAL DE APOYO DIRECTO

Equipo/usuario: UP3

Modelo: N11600

PALACIO DE JUSTICIA, RONDA DE GARAY, 5, 3ª PLANTA -DIR3:J00008050

Correo electrónico:

N.I.G: 30030 33 3 2018 0000349

Procedimiento : PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000132 /2018 /

Sobre: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

De D./ña. AYUNTAMIENTO DE ALCANTARILLA

ABOGADO ARTURO JOAQUIN AMORES INIESTA

PROCURADOR D./D<sup>a</sup>. JUANA MARIA GUIRAO LAVELA

Contra D./D<sup>a</sup>. CONSEJERIA DE FAMILIA E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

ABOGADO LETRADO DE LA COMUNIDAD

PROCURADOR D./D<sup>a</sup>.

RECURSO núm. 132/2018

SENTENCIA núm. 359/2019

LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MURCIA:

SECCION PRIMERA

Compuesta por los Il<sup>l</sup>mos. Sres.:

Dña. Maria Consuelo Uris Lloret

Presidenta

D. Indalecio Cassinello Gómez Pardo

Dña. María Esperanza Sánchez de la Vega

Magistrados

Ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

La siguiente

S E N T E N C I A N° 359/19

En Murcia, a cinco de julio de dos mil diecinueve.

En el RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO n° 132/2018, tramitado por las normas de PROCEDIMIENTO ORDINARIO, en cuantía de 6.111 €, sobre reintegro de Subvenciones.

Demandante : Excmo. Ayuntamiento de Alcantarilla, representado por la Procuradora Doña Juana María Guirao Lavela y dirigido por el Letrado Don Arturo Joaquín Amores Iniesta.

Demandada : Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades) representada y dirigida por el Letrado de sus Servicios Jurídicos.

Acto administrativo impugnado: Orden de 21 de febrero de 2017 de la Sra. Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades por la que se declara la existencia de pago indebido por importe de 6.111 €

en el expediente de subvención nº 41/2015 "Conciliación", tramitado por la Dirección General de la Mujer e

Igualdad de Oportunidades a nombre del Excmo. Ayuntamiento de Alcantarilla y se le ordena al mismo la

obligación de reintegro de la indicada suma, junto con los intereses devengados desde el 2/3/2016 fecha del

pago de la subvención.

Pretensión deducida en la demanda: Que se dicte sentencia anulando la citada Orden de reintegro, con expresa imposición en costas a la Administración demandada.

Siendo Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado Don Indalecio Cassinello Gómez Pardo, quien expresa el parecer de la Sala.

### **ANTECEDENTES DE HECHO:**

PRIMERO . - El presente recurso contencioso administrativo se interpuso el día 12/4/2018, y admitido a trámite, y previa reclamación y recepción del expediente, la parte demandante formalizó su demanda, deduciendo la pretensión a que antes se ha hecho referencia.

SEGUNDO . - La parte demandada se opuso al recurso interesando su desestimación.

TERCERO . - Ha habido recibimiento del recurso a prueba, con el resultado que consta en las actuaciones y cuya valoración se hará en la fundamentación jurídica de esta sentencia.

CUARTO . - Presentados escritos de conclusiones por las partes se señaló para la votación y fallo el día 28/6/2019, quedando las actuaciones conclusas y pendientes de sentencia.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO:**

PRIMERO . - Como fundamento de su pretensión anulatoria alega el Ayuntamiento de Alcantarilla que por Decreto de 6/8/2015 del Consejo de Gobierno de la CARM, publicado en el BORM nº 183, de 10 de agosto, se reguló la concesión directa de subvenciones a Ayuntamientos de la Región de Murcia para la prestación de servicios de conciliación de la vida personal, laboral y familiar, cofinanciados en un 80% % por el Fondo Social Europeo, disponiendo en su artículo 3º que la concesión de la subvención habría de hacerse manera directa mediante Orden de la Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades a propuesta de la Dirección General de la Mujer, en la que se especificarán los compromisos y condiciones aplicables y que al Ayuntamiento de Alcantarilla le correspondía un máximo de 13.378 € de acuerdo con la distribución de cuantías establecidas en su art. 7.

Destaca las siguientes previsiones contenidas en el indicado Decreto: - El pago había de hacerse por anticipado en el momento de la concesión de la subvención (art. 9.1).

- El proyecto de las actividades a desarrollar debía ser presentado antes del pago de la subvención (art. 9.2) - Dichos proyectos habían de ser realizados durante el período de ejecución previsto desde el 20.06.2015 al 07.01.2016 (apartados 3 y 4 del citado art. 9).

Refiere que lo cierto es que la Orden de Concesión de la subvención no se dictó hasta el 29.12.2015, siéndole notificada al Ayuntamiento de Alcantarilla el 27.01.2016 (documento nº 2 del expediente administrativo), cuando según lo expuesto el plazo para realizar las actividades objeto de subvención comprendía desde el 20.06.2015 al 07.01.2016, notificándosele al Ayuntamiento la citada Orden 20 días después de haber finalizado el referido plazo de ejecución de la actividad, tal y como consta en el acuse de recibo del documento nº 3 del expediente administrativo).

Y destaca que conforme al art. 9.1 del Decreto 218/2015 , el pago de la subvención debía de hacerse " por anticipado y de una sola vez en el momento de la concesión ", lo que no se cumplió ya que la Orden de Concesión se notificó, según ha quedado expuesto, el 27.01.2016, es decir, fuera del período para la ejecución del proyecto.

Considera que la Administración concedente estableció unas bases para la concesión de subvenciones que posteriormente incumplió, induciendo con ello a error al Ayuntamiento de Alcantarilla y provocando el origen del reintegro recurrido, pues no resulta admisible que tuviera que ejecutar los proyectos en el período establecido para la subvención sin que la Administración concedente cumpliera su obligación de reconocer la subvención y realizar el pago de forma anticipada, impidiendo de este modo que el Ayuntamiento pudiera ejecutar el proyecto en el plazo establecido en el Decreto 218/2015, precisamente por recibir la ayuda fuera del mismo.

Manifiesta que en ningún momento se discute por la Administración regional que la naturaleza de las actividades subvencionables realizadas no fuera la requerida por el Decreto, destacando que el Ayuntamiento inició la ejecución de las actividades objeto de subvención en noviembre del año 2015, por lo que tuvo que hacerse cargo de los gastos derivados de dichas actividades, sin haber recibido el pago obligado y anticipado de la subvención y sin que se tuviera la seguridad de que esta fuera a ser finalmente concedida.

Añade que, como quiera que la fecha de notificación de la Orden de Concesión de la subvención fue posterior al plazo de ejecución de los proyectos, resultaba imposible que pudiera ejecutar las actividades dentro del plazo concedido, por lo que, ante tal situación, provocada por el incumplimiento previo de la Administración regional, solicitó el 02.02.2016, es decir tan solo 5 días después de recibir la notificación de la Orden de Concesión de la subvención, una prórroga para la ejecución del proyecto de menos de 2 meses (hasta el día 05.03.2016), emitiéndose un informe por el Jefe de Servicio de Desarrollo Normativo y Órganos de Participación de la Consejería, de fecha 16.06.2016, proponiendo su denegación y en el que concluía que se había producido un incumplimiento por parte del Ayuntamiento por lo que procedía el inicio del procedimiento de reintegro, obviando completamente el propio incumplimiento previo de la Administración regional que a la postre había determinado que no se pudiera realizar el proyecto en el período previsto, dictándose en base al mismo la Propuesta de la Directora General de Mujer, de fecha 21.06.2016, en la que se acordó denegar la citada prórroga por haberse producido el "incumplimiento del objetivo de la subvención correspondiendo en consecuencia la apertura de un procedimiento de reintegro por la cuantía no ejecutada" resolviendo la Administración autonómica con arreglo a la misma e iniciándose el procedimiento de reintegro el 23.05.2017 por importe de 6.111 € correspondientes a tres facturas correspondientes a los meses de enero, febrero y marzo de 2016 correspondientes a pagos de gastos del proyecto subvencionado al entenderse realizados fuera del plazo de ejecución de la actividad subvencionada y pese al denunciado incumplimiento de la propia Administración demandada.

Continúa su relato indicando que frente a tal acuerdo de inicio formuló alegaciones exponiendo que la Administración demandada no podía beneficiarse de su propio incumplimiento por falta de resolución, detallando la muy influyente circunstancia de que se había notificado la orden de concesión de la subvención 20 días después de la finalización del plazo para la ejecución del proyecto e invocando la necesidad de la aplicación del principio de proporcionalidad a la hora de exigir el reintegro de subvenciones, siendo estas desestimadas por la Orden de Reintegro de la Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades, de fecha 05.03.2018, sin examinar los motivos alegados, limitándose a citar la ley aplicable y a sostener que su mandante no había aportado nuevos documentos que acreditaran el cumplimiento de la actividad subvencionada en el plazo fijado.

Añade que el reintegro acordado resulta improcedente negando que haya incumplido su obligación de ejecutar el proyecto, ya que tal y como demuestran fehacientemente las facturas aportadas y la memoria del proyecto, la actuación subvencionada se llevó a cabo en su integridad, y si bien una parte de la misma se ejecutó fuera del plazo establecido por el Decreto 218/2015 ello fue consecuencia del retraso incurrido por la Administración regional al dictar y notificar la Orden de Concesión de la subvención y por extensión, como consecuencia del incumplimiento de la obligación de pago anticipada a la que se había comprometido la Administración a fin de que el beneficiario pudiera ejecutar los trabajos, de conformidad con lo previsto por el propio Decreto 218/2015 en su apartado 9º y art. 29.3 de la Ley 7/2005 de 18 noviembre 2005 de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia .

Asimismo, invoca el principio de proporcionalidad alegando que en todo caso el retraso ni le es imputable, ni implica incumplimiento alguno del objeto de la subvención toda vez que el cumplimiento del proyecto ha sido total, no resultando relevante, a efectos de la satisfacción del interés público a subvencionar, si el proyecto se cumplió unos días antes o unos días después, ya que lo esencial reside en la realización del proyecto y la satisfacción del interés público perseguido.

Considera que de prosperar el expediente de reintegro promovido por la Consejería se estaría propiciando el enriquecimiento injusto de la Administración demandada, pues vería cumplidos los fines de la subvención, recobrando, con cargo al erario municipal, los fondos que le entregó al Ayuntamiento para la ejecución del proyecto, pese a haber sido destinados, única y exclusivamente, a la actividad para la cual fueron entregados.

Finalmente alega que de todo lo anteriormente expuesto queda de manifiesto que el proceder de la Administración demandada vulnera el principio de confianza legítima al haber generado con su actuación signos externos que han orientado al Ayuntamiento a la adopción de una determinada conducta, actuando posteriormente de forma contraria a como legítimamente cabría esperar de ella.

Subsidiariamente alega que la reclamación de intereses acordada resulta nula al vulnerar el art. 31.2 de la Ley 7/2005 que dispone que "Cuando la causa de nulidad o anulabilidad no sea imputable al beneficiario no se devengará interés de demora."

SEGUNDO . - A dicha demanda se opone la Administración demandada que interesa que se dicte sentencia desestimatoria de la demanda por considerar conforme a Derecho la Orden impugnada, precisando que el precepto relativo al pago anticipado no implica que haya de pagarse la subvención con carácter previo a la ejecución de la actividad subvencionada, sino que este ha de realizarse con anterioridad a su justificación.

En este sentido manifiesta que las subvenciones a actividades de conciliación de los ayuntamientos no se conciben como un instrumento de financiación exclusivo de una actividad de competencia municipal, sino que, como señala el propio Decreto nº 218/2015 en su exposición de motivos, son instrumentos de colaboración para el desarrollo de actuaciones destinadas a la prestación por parte de los ayuntamientos de proyectos y servicios de conciliación de la vida laboral, personal y familiar, lo que presupone que, al concurrir una administración municipal a este tipo de convocatorias, cuenta además con fondos propios suficientes para, al menos, proceder al inicio y puesta en marcha del proyecto para el que se solicita la subvención, lo que además concuerda con el artículo 34 de la Ley 38/2003 y el artículo 29 "Pago de las subvenciones" de la Ley 7/2005, de 18 de noviembre, de subvenciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia que dispone que "1. Con carácter general, el pago de la subvención se realizará previa justificación, por el beneficiario, de la realización de la actividad, proyecto, objetivo o adopción del comportamiento para el que se concedió en los términos establecidos en la normativa reguladora de la subvención. Se producirá la pérdida del derecho al cobro total o parcial de la subvención en el supuesto de falta de justificación o de concurrencia de alguna de las causas de reintegro. (...). 3. También se podrán realizar pagos anticipados que supondrán entregas de fondos con carácter previo a la justificación, como financiación necesaria para poder llevar a cabo las actuaciones inherentes a la subvención. Dicha posibilidad y el régimen de garantías deberán preverse expresamente en la normativa reguladora de la subvención".

Considera que deben ser rechazadas las manifestaciones de la demandante de que fueron desestimadas sus alegaciones al acuerdo de inicio sin examinar los motivos alegados, ni la existencia de incumplimiento previo por parte de la Administración regional, ya que la Orden recurrida fundamenta suficientemente la concurrencia de la causa de reintegro del artículo 37.1.c) de la Ley General de Subvenciones, al señalar que sólo se tuvieron en cuenta los gastos realizados comprendidos en el plazo de ejecución, por lo que el reintegro se refiere únicamente a los gastos extemporáneos.

En cuanto a la alegación de que la actuación subvencionada se llevó a cabo en su integridad y, si una parte de la misma se ejecutó fuera del plazo establecido, fue por imposibilidad material, consecuencia del retraso incurrido por la Administración regional al dictar y notificar la Orden de concesión de la subvención, insiste en que, tal y como lo hace la Orden de reintegro impugnada, el propio recurrente reconoció en fase de justificación que parte de la actividad o proyecto objeto de subvención,

concretamente dirigida a niños de 7 a 11 años, no se ejecutó, debido a la falta de demanda, no incumpléndose por tanto ni el principio de proporcionalidad invocado de contrario, ni produciéndose, por tanto, enriquecimiento injusto o infracción del principio de confianza legítima.

TERCERO .- Expuestas así las posturas de ambas partes la cuestión esencial a resolver es la relativa a la interpretación que ha de darse al artículo 9.1 del Decreto de 6/8/2015 del Consejo de Gobierno de la CARM , publicado en el BORM nº 183, de 10 de agosto, por el que se reguló la concesión directa de subvenciones a Ayuntamientos de la Región de Murcia para la prestación de servicios de conciliación de la vida personal, laboral y familiar, cofinanciados en un 80% % por el Fondo Social Europeo.

En la Exposición de Motivos de dicho Decreto se consideraba como objetivo prioritario apoyar la realización de cuantos programas, proyectos y actividades, contribuyeran a hacer efectiva la presencia de las mujeres en todos los ámbitos de la vida social, económica, política y cultural, como fin último de la política de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, razonando que por ello se habían venido adoptando medidas que contribuyeran a paliar los efectos discriminatorios derivados de la tradicional asunción por parte de las mujeres de las obligaciones familiares, y que suponían una de las mayores dificultades para su acceso al empleo, en condiciones de igualdad y destacaba más adelante que el artículo 12.2.f) de la Ley 7/2007, de 4 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y de Protección contra la Violencia de Género en la Región de Murcia, amparaba la actuación municipal en este campo al señalarse como competencia de los Ayuntamientos "la creación y adecuación de recursos y servicios tendentes a favorecer la conciliación de la vida personal, laboral y familiar de mujeres y hombres".

Ya en su artículo 1.1 indicaba que su objeto era el regular la concesión directa de subvenciones, mediante Orden de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, a los Ayuntamientos de la Región de Murcia, por la cuantía que se detalla en su artículo 7, añadiendo en su apartado 2º que "2.- La finalidad de la subvención es la prestación de servicios de conciliación de la vida laboral, personal y familiar", destacando en su apartado 3º el indudable interés público y social en la prestación de tales servicios, en la medida en que contribuyen a paliar los efectos discriminatorios que se derivan de la tradicional asunción por parte de las mujeres de las obligaciones familiares, y que suponen una de las mayores dificultades para su acceso al empleo, en condiciones de igualdad, declarando en su artículo 4º como beneficiarios de las subvenciones a los Ayuntamientos de la Región de Murcia.

Tras referirse a las obligaciones de las entidades locales beneficiarias art. 5º); a los servicios susceptibles de subvención (art. 6º); a la cuantía y distribución de las subvenciones (art. 7º) ya los gastos subvencionables (art. 8º), en su artículo 9º regulaba el "Pago de la subvención y periodo de ejecución", disponiendo que: "1. El pago de cada una de las subvenciones se realizará con carácter anticipado y de una sola vez en el momento de la concesión , de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 29 apartado 3 de la Ley 7/2005, de 18 de noviembre, Subvenciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia , no siendo necesario el establecimiento de garantía alguna en virtud de lo establecido en el artículo 16 apartado 2 letra d) de dicha Ley .

2. La presentación del proyecto de las actividades a desarrollar se realizará antes del pago de la subvención.

3. El plazo de ejecución de los proyectos abarcará desde el 20 de junio de 2015 al 7 de enero de 2016.

4. Los proyectos deberán ser realizados durante el período de ejecución previsto en el número anterior.

Los proyectos ya finalizados no podrán ser objeto de subvención." Tal redacción resulta palmariamente clara pues hace coincidir el pago de la subvención con el momento de la concesión, por lo que no cabe acoger la argumentación de la Administración demandada relativo a que el pago de la subvención podía realizarse en cualquier momento anterior a su justificación, resultando la interpretación gramatical del indicado precepto coherente con lo dispuesto en el artículo 29.3 de la Ley Regional de Subvenciones 7/2005 , ya que lo que autoriza este precepto es el que se realicen pagos anticipados que supondrán entregas de fondos con carácter previo a la justificación, como financiación necesaria para poder llevar a cabo las actuaciones inherentes a la subvención, exigiendo en tal caso que la normativa reguladora de la subvención así lo prevea estableciendo el correspondiente régimen de garantías.

Así las cosas la Administración Autonómica incumplió, tal y como sostiene el Ayuntamiento demandante, la obligación de efectuar el pago en el momento de la concesión de la Subvención al Ayuntamiento de Alcantarilla vulnerando de este modo el principio de confianza legítima, ya que la Orden de Concesión de la subvención se dictó el 29.12.2015, siéndole notificada al Ayuntamiento de Alcantarilla el 27.01.2016 (documento nº 2 del expediente administrativo) y por tanto cuando ya había finalizado el plazo para realizar las actividades objeto de subvención que comprendía desde el 20.06.2015 al 07.01.2016, frustrando de este modo la finalidad financiera que sin duda tenían las ayudas según se ha expuesto, por lo que a la vista de tal circunstancia debió autorizar la ampliación del plazo de justificación solicitada por el Ayuntamiento.

Por otro lado, el hecho de que parte de la actuación subvencionada se ejecutara fuera del plazo establecido no le es imputable al Ayuntamiento demandante, ya que ello se debió a falta de recursos como consecuencia del retraso en el que incurrió la Administración regional al dictar y notificar la Orden de concesión de la subvención.

CUARTO. - Por lo expuesto, procede estimar íntegramente el recurso formulado, con expresa imposición de costas a la Administración demandada según dispone el art. 139.1 de la Ley Jurisdiccional .

En atención a todo lo expuesto y por la autoridad que nos confiere la Constitución de la Nación Española,

### **FALLO:**

Se estima el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Excmo. Ayuntamiento de Alcantarilla contra la Orden de 21 de febrero de 2017 de la Sra. Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades por la que se declara la existencia de pago indebido, por importe de 6.111 €, en el expediente de subvención nº 41/2015 "Conciliación", tramitado por la Dirección General de la Mujer e Igualdad de Oportunidades a nombre del Excmo. Ayuntamiento de Alcantarilla y se le ordena al mismo la obligación de reintegro de la indicada suma, junto con los intereses devengados desde el 2/3/2016 fecha del pago de la subvención, anulándose dicho acto por no ser conforme a derecho y todo ello con expresa condena en las costas a la Administración demandada.

Notifíquese la presente sentencia a las partes, haciéndoles saber que es susceptible de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de conformidad con lo previsto en el artículo 86.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa , siempre y cuando el asunto presente interés casacional según lo dispuesto en el artículo 88 de la citada ley . El mencionado recurso de casación se preparará ante esta Sala en el plazo de los 30 días siguientes a la notificación de esta sentencia y en la forma señalada en el artículo 89.2 de la LJCA .

En el caso previsto en el artículo 86.3 podrá interponerse recurso de casación ante la Sección correspondiente de esta Sala.

Así, por esta nuestra sentencia, de la que se llevará certificación literal a los autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

El presente texto proviene del Centro de Documentación del Poder Judicial. Su contenido se corresponde íntegramente con el del CENDOJ.