AYUNTAMIENTO DE BENACAZON
REGISTRO DE ENTRADA
06/11/2014 14:49
ENTRADA NÚMERO: 4512

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA. (SEDE DE SEVILLA)

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA

Recurso número 71/2014

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA
SEVILLA
5 NOV 2014
NOTIFICADO

SENTENCIA

Ilmo. Sr. Presidente

Don Julián Moreno Retamino

Ilmos. Sres. Magistrados

Don Roberto Iriarte Miguel

Don Pedro Luis Roás Martín

En la ciudad de Sevilla, a veintidós de octubre de dos mil catorce.

La Sección Primera de la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla ha visto el recurso número 71/2014, interpuesto por el Letrado del Servicio Jurídico de la Diputación Provincial de Sevilla, en nombre y representación del AYUNTAMIENTO DE BENACAZÓN, frente a la resolución de 25 de noviembre de 2013 del Director General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, por la que se desestimaba las alegaciones formuladas por el Ayuntamiento recurrente frente al oficio del Director General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales de 28 de diciembre de 2012, de inicio de procedimiento de reintegro en el proyecto

"Obras de construcción de piscinas y vestuarios 30458", declarando la existencia de un saldo a favor del tesoro público por importe de 473.203,05 euros, en concepto de principal más intereses de demora, solicitando el reintegro a dicho municipio; siendo demandado el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto el presente recurso y previos los oportunos trámites, se confirió traslado a la parte actora para formalizar la demanda, lo que verificó por escrito en el que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes, solicita sentencia estimatoria del recurso.

SEGUNDO.- La Administración demandada, una vez conferido el trámite para contestar la demanda, presentó escrito en el que alegó los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes, solicitando una sentencia en la que se declare la conformidad a derecho de las resoluciones impugnadas.

TERCERO.- Quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, fijándose al efecto el día 20 de octubre de 2014, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación; siendo ponente el Ilmo. Sr. Magistrado Don Pedro Luis Roás Martín.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Expone la recurrente en su demanda que se solicitó financiación por el Ayuntamiento para el proyecto de obras ya descrito en

el encabezamiento de la presente, siendo autorizado el mismo mediante resolución de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial de 25 de febrero de 2009, por un importe máximo de 400.266,77 euros. Esta cantidad fue entregada al Ayuntamiento el 13 de noviembre de 2009, (280.186,74 euros) y el 4 de marzo de 2011 (120.080, 03 euros), mientras que el Ayuntamiento por su parte procedió a la recepción de la obra el 25 de junio de 2010, presentando la justificación de su realización el 22 de septiembre de 2010 y el 31 de enero de 2011 justificó haberla pagado totalmente.

Alega la recurrente que el informe de control financiero en que se ampara la resolución impugnada no cuestiona que los recursos del fondo se hayan destinado por el Ayuntamiento a la financiación de la inversión para el que fueron solicitados y concedidos. Lo que se pone de manifiesto son una serie de irregularidades formales por incumplimiento de algunos plazos. En este sentido, se indica la demora de algunos días en el inicio de la licitación y de la adjudicación provisional y la demora de dos meses en la justificación del inversión. Ello resulta contrario a principio de proporcionalidad, según afirma,

Por su parte, considera la Abogacía del Estado en su escrito de contestación a la demanda que la Intervención General del Estado puso de manifiesto que el Ayuntamiento había incumplido reiteradamente los plazos relativos tanto al inicio de la licitación como de la adjudicación provisional y de la justificación del inversión y que igualmente incumplió sus obligaciones en materia de contratación pública. De modo subsidiario, considera que, en cualquier caso, el Ayuntamiento abonó al contratista la cantidad 10.698,56 euros, que no tenía derecho a cobrar por sus incumplimientos en materia de subcontratación, por lo que procedería, al menos, al reintegro de esta cantidad que el Estado no tiene porqué financiar.

SEGUNDO.- Como se expone en el escrito de contestación a la demanda, las razones en que se ampara el reintegro son las que se describen en el informe elaborado por la Intervención General de la Administración del Estado, a través de la Intervención Territorial de Huelva, que consta en el expediente administrativo, en el que se concluye que el Ayuntamiento ha incumplido reiteradamente los plazos referidos tanto al inicio de la licitación como de la adjudicación provisional y de la justificación del inversión y que igualmente incumplió obligaciones en materia de contratación pública. En concreto, la licitación de la obra y la adjudicación provisional, se hicieron transcurridos los plazos establecidos en el Real Decreto-Ley 9/2008, incumpliéndose las condiciones de la normativa de contratación para el cambio de procedimiento negociado sin publicidad y el 57% del importe de obra certificada se pagó fuera de plazo. Por otra parte, la justificación de la inversión se produjo con un retraso de dos meses respecto a lo establecido en el art. 7.1 de la normativa reguladora.

Se menciona el artículo 10.1 del Real Decreto-Ley 9/2008, que establece que la falta de justificación parcial o total de la aplicación de los recursos establecidos con cargo al fondo implicará la obligación de reintegrar las cantidades no justificados. Por otra parte, se indica que considera dicha norma como no justificadas aquellas partidas en las que, bien mediante las comprobaciones que a tal efecto puede realizar el Ministerio de Administraciones Públicas o mediante los controles que realice la Intervención General de la Administración del Estado, se ponga de manifiesto que los recursos del fondo no se han aplicado a los fines para los que fueron entregados o que se han incumplido las condiciones establecidas en el Real Decreto-Ley. De este modo, concluye que se hallaría justificado el reintegro de las cantidades otorgadas en concepto de subvención con cargo al fondo estatal.

TERCERO.- Con arreglo a lo expuesto, no existe controversia en torno al cumplimiento de la finalidad de la ayuda y la efectiva inversión; habiéndose puesto de manifiesto la recepción de las obras el 25 de junio de 2010, así como la certificación final de la misma e informe de la tesorería municipal, en el que se deja constancia del pago de todas las certificaciones expedidas. Las objeciones que se aprecian por la Administración, a partir del citado informe de control financiero, atañen a aspectos vinculados con el procedimiento de contratación seguido por la beneficiaria a fin de ejecutar las obras u otros extremos vinculados con el citado proceso constructivo, así como la desatención de algunos plazos en la justificación de la inversión.

En el anterior contexto, resulta preciso tomar en cuenta el argumento de proporcionalidad que constituye el fundamento básico de la pretensión deducida, sobre la efectiva realización de la inversión subvencionada. Así, la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 2007 (Sec. 4ª, rec. 6923/2004), se expresa así en su fundamento jurídico octavo: "... *En sentencia de veintiocho de febrero de mil novecientos noventa y siete esta Sala dijo lo que sigue: "es cierto sin embargo que una jurisprudencia reciente (de la que, entre otras, son expresión las Sentencias de esta misma Sala de 3 mayo, 22 julio y 19 octubre 1996, correspondientes, respectivamente, a los recursos números 7033/1992, 772/1990 y 1279/1991) ha considerado procedente aplicar el principio de proporcionalidad 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 aquellas obligaciones. Teniendo presentes tales precedentes, la Sala, movida del propósito de establecer criterios objetivos que sirvan para clarificar la interpretación de las normas jurídicas*

aplicables, respondiendo así a exigencias ínsitas en los principios de seguridad jurídica e igualdad, considera procedente declarar que, como regla general, el incumplimiento (o, con otras palabras, el cumplimiento parcial) de tales obligaciones 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 -en especial, de las obligaciones que se refieren a la creación de puestos de trabajo fijo, pues tal es el fin principal que la Administración pretende alcanzar por medio del fomento del establecimiento de empresas en las Grandes Areas de Expansión Industrial- se aproxima de modo significativo al cumplimiento total, acreditando, además, el subvencionado una actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos". Y también en sentencia coetánea, fechada unos días antes que la anterior en catorce de febrero, expresamos que "todo conduce a pensar que el cumplimiento sólo parcial y no total por la empresa de las condiciones establecidas por el Real Decreto no le es, desde luego, imputable. Por consiguiente, habiéndose producido un cumplimiento parcial de la obligación en Derecho de contratar a un trabajador minusválido durante un período determinado, ha de entenderse correlativamente que la Administración tiene en contrapartida la obligación de cumplir también parcialmente el compromiso que le impone el Real Decreto en los casos de contratación de trabajadores minusválidos. El enfoque del problema desde esta óptica de un cumplimiento por ambas partes sólo parcialmente de lo establecido en el Real Decreto aplicable conduce a que no sea ajustado a Derecho ni la devolución en su totalidad por la Administración de las cantidades ya reintegradas (habida cuenta de que el cumplimiento de las obligaciones por el empresario no fue total) ni tampoco la percepción por la empresa de la totalidad de las cantidades (...) Ello conduce a que, teniendo en cuenta

el carácter recíproco de las obligaciones contraídas, deba aplicarse un criterio de proporcionalidad para la resolución del litigio, criterio éste que da como resultado que deba estimarse parcialmente el presente recurso y revocarse asimismo parcialmente la sentencia apelada (...) Esta interpretación resulta ser la más conforme a la finalidad perseguida por el Real Decreto y se entiende que es la más conforme con el contexto de la situación producida y la realidad social que aconseja incentivar la contratación de minusválidos o discapacitados. Ha de atenderse pues al dictar el pronunciamiento correspondiente a la equidad, cuya ponderación es obligada en la aplicación de toda norma según la Sentencia del Tribunal Constitucional 96/1989, de 29 mayo. Pero sobre todo procede la aplicación de los criterios antes expresados de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.1 del Código Civil".

De la misma forma, es interesante valorar al respecto la doctrina recogida en la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 2012 (Sec. 3ª, rec. 1680/2010), en un supuesto de retraso en la realización de la actividad subvencionada, razona que "*habrá que valorar la incidencia que aquella anomalía temporal supone en el conjunto de las relaciones Administración-beneficiario*", y concluye en que cuando el retraso, en nuestro caso tanto con respecto al deber formal de justificación, como al pago de la factura, lo es por escaso plazo y debido a causas de incidencia singulares, "*no basta, de acuerdo con criterios de proporcionalidad, para privar totalmente de la subvención*". Así, en casos especiales, como es el presente, según afirma la aludida sentencia, "*es aplicable el criterio de proporcionalidad (con apelación adicional a la "equidad") que con acierto adopta la Sala de instancia y que ulteriormente corroboraría el artículo 37.2 de la vigente Ley General de Subvenciones antes citada: cuando el cumplimiento por los beneficiarios "se aproxime de modo significativo al cumplimiento total y se acredite por éstos una actuación inequívocamente*

tendente a la satisfacción de sus compromisos" pueden no deducirse las consecuencias "rigurosas" de pérdida de la subvención que auspicia el Abogado del Estado en su recurso". Por eso concluyó esta sentencia del Tribunal Supremo declarando el derecho de la recurrente a percibir la subvención que en su día le fue reconocida (también, en este sentido, sentencias de esta misma Sección de fechas de 25 de junio de 2013, recurso número 739/2012, o de 29 de octubre de 2013, recurso número 6/2013, entre otras muchas).

CUARTO.- En este escenario, las objeciones que se hacen por la demandada a partir de ciertos retrasos en la justificación de la inversión o aún en el desarrollo de los procedimientos de contratación seguidos por el Ayuntamiento o su contratista a fin de ejecutar materialmente la obra, no pueden resultar óbice a la consecución de una conclusión acorde con la ejecución íntegra de la actuación subvencionada, que es el prisma fundamental que debe ser tomado en consideración a fin de resolver sobre la procedencia y alcance del reintegro; circunstancia que se constata plenamente a partir de la certificación final de obra, ejecutada íntegramente, y recepción de la misma.

No se opone reparo alguno a la realidad de la ejecución del proyecto, habiéndose certificado el cumplimiento de su finalidad, por lo que, en el contexto de proporcionalidad que demanda la recurrente, debe destacarse que los extremos formales tomados en cuenta por la Administración demandada a fin de justificar la procedencia del reintegro, no pueden constituirse en motivos del mismo, máxime cuando la inversión y la actividad subvencionada sido realizadas correctamente -según se expone.

En definitiva, si se ha justificado la inversión objeto de subvención y se ha cumplido la finalidad prevista en la norma y en la Resolución de la concesión, no procede su reintegro, ni siquiera parcial, como de modo

subsidiario interesa igualmente la Abogacía del Estado. Por lo tanto, resulta procedente la estimación íntegra del recurso, anulando la Resolución impugnada en los términos expuestos.

QUINTO.- Con arreglo al artículo 139.1 de la Ley jurisdiccional, en su redacción aplicable, se imponen las costas a la Administración demandada, con un límite máximo de 600 €, atendiendo al alcance y complejidad de la presente controversia y en el marco de las facultades moderadoras que contempla el apartado tercero del anterior precepto. La condena en costas incluirá las tasas que se hubieran abonado, que no se hallarán comprendidas dentro del anterior límite máximo.

Vistos los preceptos citados y demás normas de procedente aplicación,

FALLAMOS que debemos estimar y estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Letrado del Servicio Jurídico de la Diputación Provincial de Sevilla, en nombre y representación del AYUNTAMIENTO DE BENACAZÓN, frente a la resolución administrativa a la que se refiere el encabezamiento de la presente; que anulamos. Se imponen las costas a la Administración demandada, con un límite máximo de 600 €.

La condena en costas incluirá las tasas que se hubieran abonado, que no se hallarán comprendidas dentro del anterior límite máximo.

Notifíquese a las partes la presente resolución indicándoles que contra la misma no cabe interponer recurso alguno.

Así, por esta nuestra sentencia de la que se llevará testimonio a las actuaciones, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.