

Tribunal Superior de Justicia de Madrid
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Octava
C/ General Castaños, 1 , Planta 1 - 28004
33009710
NIG: 28.079.00.3-2015/0002338


(01) 30817470634

Procedimiento Ordinario 104/2015 P – 01

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN OCTAVA

PROCEDIMIENTO ORDINARIO Nº 104/2015

SENTENCIA Nº 603/2016



Ilmos/as. Sres/as.:

Presidente:

D^a [REDACTED]

Magistrados/as:

D. [REDACTED]

D. [REDACTED]

D^a [REDACTED]

En Madrid, a 22 de diciembre de 2016.

Vistos por la Sala, constituida por los Sres. Magistrados relacionados al margen, los autos del presente recurso contencioso-administrativo número 104/2015, interpuesto por el Ayuntamiento de Majadahonda, representado y asistido por la Letrada de sus Servicios Jurídicos, contra la Orden 2845/2014, de 17 de diciembre, de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno de la Comunidad de Madrid, por la que se resuelven, entre otros, el recurso de reposición interpuesto por el Ayuntamiento de Majadahonda contra la Orden 1562/2014, de 29 de julio, de la misma Consejería citada.

Ha sido parte demandada la Comunidad de Madrid, representada y dirigida por el Letrado de sus Servicios Jurídicos.

Con

pasa



legitimamente

Ha sido parte codemandada el Ayuntamiento de Las Rozas, representada por la Procuradora de los Tribunales D^a [REDACTED]

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto el presente recurso y previos los oportunos trámites, se confirió traslado a la parte actora por plazo de veinte días para formalizar la demanda, lo que verificó por escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que consideró pertinentes, suplica que se dicte sentencia por la que se estimen sus pretensiones.

SEGUNDO.- Tanto la representación procesal de la Administración demandada como la de la Entidad Local codemandada se opusieron a la demanda solicitando que se dictase una sentencia por la que se desestime íntegramente el recurso.

TERCERO.- No habiéndose solicitado el recibimiento a prueba, se concedió a la partes al trámite de conclusiones, conforme a lo solicitado en la demanda, practicado el cual se declaró el pleito concluso para sentencia señalándose para el acto de votación y fallo el día 14 de diciembre de 2016, en cuya fecha tuvo lugar.

Siendo Ponente la Magistrada Ilma. Sra. D^a María del Pilar García Ruiz, quien expresa el parecer de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en el presente recurso la Orden 2845/2014, de 17 de diciembre, de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno de la Comunidad de Madrid, por la que se resuelven, entre otros, el recurso de reposición interpuesto por el Ayuntamiento de Majadahonda contra la Orden 1562/2014, de 29 de julio, de la misma Consejería citada, que dispuso el reintegro parcial de la subvención correspondiente al ejercicio 2008, concedida al Ayuntamiento de Majadahonda por Orden 595/2008, de 17 de diciembre, de la Vicepresidencia, Consejería de Cultura y Deporte y Portavocía del Gobierno de la Comunidad de Madrid, por la que se concedieron subvenciones para las anualidades 2008 y 2009, entre otros, al Proyecto de Cooperación solicitado por el Ayuntamiento de Majadahonda, y que también agrupa al de Las Rozas, Villaviciosa de Odón, Villanueva de la Cañada, Villanueva del Pardillo, Brunte, TorreloDONEs, Quijorna, Navalcarnero, El Álamo y

Pozuelo de Alarcón; Proyecto denominado “e-Administración y Atención Integrada al Ciudadano y a la Empresa 100% Accesible”.

En concreto, la Orden 1562/2014, de 29 de julio, citada dispuso lo siguiente:

“1º.- Ordenar el reintegro a la Comunidad de Madrid de DOSCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y UN EUROS CON CUARENTA Y SEIS CÉNTIMOS (267.351,46 €), correspondiendo DOSCIENTOS DIECISIETE MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y DOS EUROS CON SETENTA Y OCHO CÉNTIMOS (217.892,78 €), a la diferencia entre el importe de la subvención percibida en la anualidad 2008 y la subvención justificada más CUARENTA Y NUEVEL MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y OCHO EUROS CON SESENTA Y OCHO CÉNTIMOS (49.458,68 €) de intereses de demora devengados sobre la citada cantidad percibida desde el momento de pago, calculados conforme al Anexo que se acompaña.

2º.- Que el ingreso podrá realizarse en efectivo o mediante cheque conformado extendido a nombre de la Comunidad de Madrid en la Tesorería de la misma (...), o bien mediante transferencia bancaria a favor de la Tesorería de la Comunidad de Madrid (...), debiendo consignar dentro de la descripción del ingreso, la línea de subvención y el centro gestor: la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano (Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno). (...).

3º.- Que la inversión justificada y aceptada asciende a 1.192.706,05 €, por lo que la subvención para dicho período, queda establecida en 596.353,02 €”.

SEGUNDO.- La parte demandante interesa se dicte una Sentencia estimatoria con la declaración de no ser conforme a Derecho la actuación administrativa impugnada, al tiempo que ejercita una pretensión anulatoria de aquélla.

En concreto, solicitó en su demanda que se anulen las resoluciones recurridas, ordenando, en su caso, la retroacción del procedimiento al momento anterior a la elaboración del Informe que sirvió de base al inicio del expediente de reintegro. En esencia, la Entidad Local demandante apoya sus pretensiones en las consideraciones siguientes: (1) que la actuación del Ayuntamiento de Majadahonda (uno de los miembros de la Agrupación de Municipios beneficiarios de la subvención) fue tan sólo en calidad de representante de la repetida agrupación teniendo como funciones la de solicitar la ayuda, responsabilizarse de la ejecución del Proyecto, canalizar la relación con los participantes, aportar la documentación justificativa, recibir el pago y repartir los fondos; todo ello considerando, dice la actora, cada miembro de la Agrupación, es decir, el resto de los municipios que la integraban, la condición de beneficiario. Afirma por ello, la representación procesal del Ayuntamiento de Majadahonda que la responsabilidad de dicha Entidad Local, como representante, no puede extenderse al extremo de hacerla responsable de justificar la ejecución del proyecto de

inversión por parte del resto de los Ayuntamientos. El crédito, sigue diciendo la demanda, no pertenecía al Ayuntamiento demandante sino a la Agrupación constituida por lo que no resultaría jurídicamente admisible considerar tan sólo al de Majadahonda como el exclusivo titular de la subvención a efectos de exigirle el reintegro, ampliando con ello la esfera de sus obligaciones más allá de las propias de gestión de la documentación que prevén las normas reguladoras de la ayuda. Sostiene, además, que, siendo cada uno de los municipios de la Agrupación un beneficiario de la subvención, la Comunidad de Madrid debería haber solicitado y permitido que cada uno de ellos justificase su actuación, concediéndoles la oportuna audiencia e información de las cantidades que les reclama, siendo insuficiente a tal efecto, la mera exhibición de unas tablas elaboradas por la Comunidad de Madrid, recogiendo unos cálculos realizados internamente para la obtención del resultado al que se refiere la presente litis. Mantiene la Letrada de la Entidad Local demandante que en este caso no se está en presencia de un mandato voluntario sino impuesto por la propia Comunidad de Madrid para poder acceder a la subvención por lo que la generalidad de los términos de tal representación no puede favorecer a la Administración que la impuso, trasladando a uno de los partícipes del Proyecto la carga de asumir la responsabilidad íntegra de su ejecución. Concluye afirmando el Ayuntamiento demandante que la propia naturaleza del Proyecto al que se debía aplicar la ayuda concedida impide la pretendida subrogación del mismo en la justificación de toda la subvención, al abarcar múltiples actuaciones y gestiones en cada uno de los municipios participantes. Y ello porque la indeterminación de la deuda será opuesta al Ayuntamiento de Majadahonda cuando intente repetir frente al resto de municipios de la Agrupación, sin que el demandante pueda ofrecer argumentos válidos suficientes para garantizar la certeza de la repetida deuda. (2) Junto al anterior sintetizado del modo expuesto, la representación procesal de la Entidad Local demandante elabora un segundo argumento impugnatorio en su demanda, girando el mismo sobre la que considera insuficiente motivación de la Orden de reintegro. Recuerda la actora la jurisprudencia relativa al deber de motivación por parte de la Administración y afirma que el Informe de justificación del reintegro se limita a exponer qué cantidades se consideran justificadas y el importe a reintegrar, pero no aclara qué facturas se rechazan ni el motivo para así proceder. Añade que el hecho de que, en la vista del expediente, “se pudieran visualizar ciertas tablas de trabajo de la funcionaria que ha trabajado en este expediente, no puede constituir motivación de la resolución”. No obstante lo anterior, la representación procesal del Ayuntamiento manifiesta que no va a afirmar que se ha generado indefensión a dicha Entidad Local aunque sí insiste en que la limitación de la posibilidad de defensa resulta palmaria puesto que se le ha privado de una información esencial para poder exponer debidamente los argumentos contrarios al criterio de la Administración demandada pues, más allá de la mención que hace a algunas facturas aisladas, a partir de las alegaciones vertidas por los Ayuntamientos de Majadahonda y de Quijorna, afirma que aun ahora el demandante ignora cuál habría sido el criterio de la Comunidad de Madrid para concretar qué gastos en particular admite que se encuentran justificados y cuáles no. (3) En un tercer motivo impugnatorio, la Letrada del Ayuntamiento demandante mantiene que existe un error en el criterio adoptado por la Administración demandada para realizar la comprobación de la subvención. Y ello por cuanto, dice, el expediente de reintegro se ha apartado del contenido

de la Orden 595/2008, de concesión de la subvención, y de la Memoria que obligatoriamente hubo de presentarse para solicitarla. Destaca la Entidad Local actora la distribución de costes realizada para el ejercicio 2008, según la Memoria presentada, e insiste en que en los cálculos realizados por la Administración existe un error en cuanto a la cantidad global del repartido y también en el criterio de atribución a cada Ayuntamiento de la Agrupación ya que, si la Memoria establecía un reparto de 750.000 euros aplicable a la parte común de la inversión versión subvencionable y de otros 750.000 euros aplicable a la particular, la Administración establece un reparto de la inversión subvencionable de la parte común en cuantía de 870.000 euros y de 630.000 euros para la particular; todo ello considerando, añade la Letrada consistorial, que en la distribución de cantidades que corresponden a la parte particular no habría aplicado la demandada el criterio de reconocer una cantidad fija de 50.000 euros a cada municipio, sino que habría hecho una distribución irregular cuyo origen ignora pero que parece vinculada al número de habitantes, como se preveía para el reparto de la parte común. (4) En cuanto a las facturas concretas rechazadas de entre las aportadas por el Ayuntamiento de Majadahonda, su representante procesal señala que los reparos formulados a la factura 223/09 (██████████), por importe de 313,20 euros no pueden aceptarse porque ya fue en su día consignada por la Intervención municipal. Asimismo, en cuanto a la factura 046/09 (██████████) –que se dijo ilegible por la demandada– sostiene que está acreditada la recepción de la misma vía fax en fecha 5-12-2012, no habiéndose hecho constar nada sobre el hecho de que el documento fuese ilegible. (5) Finalmente, en cuanto a la reclamación de intereses respecto de la parte de la subvención correspondiente al Ayuntamiento de Navalcarnero, niega que los mismos sean debidos por cuanto ya era conocida por la Comunidad de Madrid, la intención del citado municipio de abandonar la Agrupación, no habiendo, sin embargo, dictado ninguna resolución sobre la procedencia del reintegro, permitiendo que se prolongase esta situación hasta el momento de la liquidación definitiva.

Por su parte, la Administración demandada, oponiéndose a la demanda, solicita la desestimación Del recurso interpuesto por entender que la actuación impugnada es plenamente ajustada a Derecho. Expone su representante procesal los antecedentes fácticos que considera de interés (en particular, el reparto de los fondos que integran la subvención, conforme a la Orden de convocatoria) y menciona que el importe máximo de la inversión subvencionable ascendía a 1.500.000 euros, límite máximo permitido por las bases de la convocatoria, destacando el importe correspondiente a las subvenciones concedidas para el ejercicio 2008 a cada uno de los municipios integrados en la Agrupación sin personalidad jurídica de la que aquí se trata. En cuanto a los fundamentos jurídicos de su escrito de contestación, la Administración autonómica demandada argumenta sobre el alcance de la figura del representante de la Agrupación y de los efectos que de ella se derivan, entre otros, el de hacer frente al reintegro de la subvención por parte del Ayuntamiento de Majadahonda que fue precisamente quien actuó en representación de los restantes municipios agrupados para solicitar la ayuda de la que aquí se trata. Niega, por otra parte, que se haya producido indefensión alguna por la supuesta falta de motivación denunciada en al demanda pues, de un lado, consta que todos los Ayuntamientos tuvieron la oportunidad de acceder al

expediente de reintegro y de formular alegaciones, y, de otro, que al Ayuntamiento demandante se le dirigió un requerimiento de subsanación haciéndole constar la cuantía a devolver (7.723,54 euros) así como un acta de comprobación material realizada el día 15 de julio de 2013, al que se incorporan las observaciones generales y particulares, describiendo para cada Ayuntamiento, y por cada factura, las incidencias detectadas, que darían lugar luego al inicio del expediente de reintegro. En cuanto al error que, dice la Entidad Local demandante, se habría producido a la hora de consignar las cantidades correspondientes a la inversión de la parte común y de la parte individual de cada Ayuntamiento, sostiene la Administración Autónoma demandada que es posible que, durante la fase de justificación del Proyecto, los Ayuntamientos manejasen otras tablas de cantidades debido al hecho de que la dirección del proyecto, en la fase de solicitud y concesión, se lleva a cabo por un técnico distinto al que dirige las siguientes fases de la subvención. En todo caso, sigue diciendo la demandada, se justificó la cantidad de 811.593,59 euros en un primer periodo cuando se debería haber justificado la inversión de 870.000 euros (con una diferencia, pues, de 58.073,20 euros), y de 819.366, 30 euros, en la parte común del proyecto cuando la inversión subvencionable era de 870.000,00 euros, lo que da lugar a una diferencia de 54.463,32 euros. Igualmente, en cuanto a las facturas no aceptadas al Ayuntamiento de Majadahonda, la 223/09, dice la demandada, no contaría con un justificante efectivo de pago en tiempo y forma; la segunda, la 46/09, era ilegible en gran parte, correspondiendo a la parte individual del proyecto y al segundo periodo subvencionable, siendo así además que el concepto de la factura no está claro, pareciendo que ni siquiera corresponde al Proyecto del que aquí se trata; unas cuestiones que, además carecen de relevancia ya que, en el segundo periodo subvencionable, en la parte individual del Proyecto, Majadahonda había hecho una inversión superior a la proyectada, por lo que no podría concedérsele una cantidad superior en concepto de subvención. Finalmente, respecto a la no procedencia de los intereses de demora devengados por la salida del Proyecto del Ayuntamiento de Navalcarnero, recuerda la Comunidad de Madrid lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley General de Subvenciones, procediendo el reintegro de las cantidades percibidas desde el momento de abono de la subvención hasta el reintegro así como la exigencia del interés de demora correspondiente.

Por su parte, la Entidad Local codemandada, Ayuntamiento de Las Rozas, se opone a la demanda afirmando haberse apartado del Plan Avanza hace tiempo por lo que ni el Ayuntamiento de Majadahonda ni la Comunidad de Madrid tendrían nada que reclamarle por el concepto del que aquí se trata. Afirma que, en efecto, debe atribuirse al Ayuntamiento demandante la condición de representante y responsable del reintegro de la subvención; mantiene que la orden de reintegro no está suficientemente motivada y, contrariamente, sin embargo, a su posición procesal de codemandada, se adhiere a lo expuesto por la Entidad Local demandante respecto a la existencia de errores en la comprobación de la subvención.

TERCERO.- La cuestión de fondo sobre la que ha girado el presente debate procesal se centra en la conformidad o no a Derecho de la Orden que, confirmada en reposición, dispuso el reintegro parcial de la subvención correspondiente al ejercicio 2008, concedida al

Ayuntamiento de Majadahonda, como representante de la Agrupación constituida por los Ayuntamientos de Las Rozas, Villaviciosa de Odón, Villanueva de la Cañada, Villanueva del Pardillo, Brunete, Torrelotones, Quijorna, Navalcarnero, El Álamo, Pozuelo de Alarcón, y el propio de Majadahonda, para la ejecución del Proyecto denominado “e-Administración y Atención Integrada al Ciudadano y a la Empresa 100% Accesible”.

La subvención de cuyo reintegro parcial aquí se trata fue concedida por la Orden 595/2008, de 17 de diciembre, de la Vicepresidencia, Consejería de Cultura y Deporte y Portavocía del Gobierno de la Comunidad de Madrid. Aunque en dicha Orden se concedieron subvenciones para las anualidades 2008 y 2009, en este proceso se cuestiona, como se ha dicho, tan sólo la conformidad a Derecho de aquella parte de tal decisión que afecta a la devolución de la anualidad de 2008, siendo debatido el reintegro de la anualidad del año 2009 en el Procedimiento Ordinario 105/2015, seguido ante esta misma Sección.

El importe de la subvención ascendió a 1.500.000,00 euros anuales, que era la cuantía máxima que se podía conceder con arreglo a lo dispuesto en la Orden 1775/2007, de 10 de octubre, de la Consejería de Economía y Consumo, de la Comunidad de Madrid, por la que se aprobaron las Bases Regulatoras para la concesión de ayudas destinadas a Entidades Locales de la Comunidad de Madrid, encaminadas a desarrollar en el marco del Plan Avanza la iniciativa Madrid Región Digital. En concreto, su artículo 9.5 disponía que sólo se considerarían proyectos subvencionables aquellos cuyo presupuesto superase los 500.000,00 euros, siendo en todo caso la cuantía máxima de la ayuda que podrá concederse para el conjunto del proyecto 1.500.000 euros (artículo 9.6 de la citada Orden 1775/2007).

La cantidad fijada por la Administración demandada para el reintegro por parte de la Agrupación de municipios más arriba identificada es de 267.351,46 euros, correspondiente 217.892,78 euros a la cantidad principal 49.458,68 euros a los intereses de demora devengados sobre la cantidad percibida, desde el momento de pago.

CUARTO.- Una vez centrados, en su esencia, los términos en que se ha desenvuelto el presente debate procesal, versando el mismo sobre la figura de la subvención no estará de más comenzar recordando la consolidada doctrina del Tribunal Supremo acerca de su naturaleza jurídica; una doctrina que, con remisión a otras anteriores, condensa aquél en su STS de 19 de diciembre de 2014 (Rec. Cas. 5841/2011), diciendo que

“... la subvención se configura tradicionalmente en nuestro Derecho público como una medida de fomento que utilizan las Administraciones Públicas para promover la actividad de los particulares o de otras Administraciones Públicas hacia fines de interés general que representa o gestiona la Administración concedente, que integra como elementos definidores el carácter patrimonial, en cuanto que constituye una atribución patrimonial, los elementos personales, en referencia a la personalidad jurídica del

otorgante de la subvención y del beneficiario de la subvención , y el elemento finalista, de afectación de la subvención al fin para el que se otorga.

Según resulta de la jurisprudencia reiterada de esta Sala, expresada entre otras en las sentencias de 7 de abril de 2003 (RC 11328/1998), de 4 de mayo de 2004 (RC 3481/2000) y de 17 de octubre de 2005 (RC 158/2000), la naturaleza de dicha medida de fomento administrativo puede caracterizarse por las notas que a continuación se reseñan:

«En primer lugar, el establecimiento de la subvención puede inscribirse en el ámbito de las potestades discrecionales de las Administraciones públicas, pero una vez que la subvención ha sido regulada normativamente termina la discrecionalidad y comienza la previsión reglada cuya aplicación escapa al puro voluntarismo de aquéllas.

En segundo término, el otorgamiento de las subvenciones ha de estar determinado por el cumplimiento de las condiciones exigidas por la norma correspondiente, pues de lo contrario resultaría arbitraria y atentatoria al principio de seguridad jurídica.

Por último, la subvención no responde a una «causa donandi», sino a la finalidad de intervenir en la actuación del beneficiario a través de unos condicionamientos o de un «modus», libremente aceptado por aquél. Por consiguiente, las cantidades otorgadas en concepto de subvención están vinculadas al cumplimiento de la actividad prevista. Se aprecia, pues, un carácter condicional en la subvención, en el sentido de que su otorgamiento se produce siempre bajo la condición resolutoria de que el beneficiario tenga un determinado comportamiento o realice una determinada actividad en los términos en que procede su concesión (Cfr SSTS 20 de junio, 12 de julio y 10 de octubre de 1997, 12 de enero y 5 de octubre de 1998, 15 de abril de 2002 «ad exemplum»).

Nuestra jurisprudencia, según se refiere en la sentencia de 20 de mayo de 2003 (RC 5546/1998), 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 en los artículos 102 y siguientes de la LRJ y PAC. 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.»

QUINTO.- Expuesto todo lo anterior, procede que entremos ya a examinar y resolver los argumentos impugnatorios vertidos en el escrito de demanda comenzando por el que, en

verdad, resulta ser el que sustenta los demás articulados en el escrito rector: el relativo al alcance de la representación que asumió el Ayuntamiento de Majadahonda cuando, actuando por sí y por el resto de los municipios integrantes de la Agrupación más arriba citada, solicitó la subvención de la que aquí se trata y recibió los fondos para proceder al reparto de los mismos, debiendo determinarse entonces si, como resolvió la demandada, tal condición es la que justifica que se le haya requerido el reintegro parcial de la ayuda a la Entidad Local demandante.

Debe al respecto recordarse que las bases de la convocatoria en la que participó la Agrupación conformada por los Ayuntamientos de Majadahonda, Las Rozas, Villaviciosa de Odón, Villanueva de la Cañada, Villanueva del Pardillo, Brunte, Torrelorones, Quijorna, Navalcarnero, El Álamo y Pozuelo de Alarcón establecían lo siguiente:

En su artículo 3.1.b), la Orden 1775/2007, de 10 de octubre, establecía que podrán ser beneficiarios de las ayudas previstas en la misma los Municipios y Mancomunidades de Municipios de la Comunidad de Madrid, siempre que los proyectos y actuaciones definidas se realicen conforme a una de las siguientes modalidades:

“b) Proyecto o actuación en cooperación: Proyectos en cuyo desarrollo participen, al menos, dos de las Entidades Locales consideradas como beneficiarias, no exigiéndose un número mínimo de habitantes, y cuyas relaciones estén formalizadas documentalmente mediante un contrato, convenio o acuerdo en el que se establezcan los derechos y obligaciones de los distintos sujetos participantes. Se priorizarán aquellos proyectos que cuenten con la participación de municipios que hayan sido beneficiarios de ayudas en el Programa de Ciudades Digitales de la Comunidad de Madrid y que incidan en la transferencia de la tecnología generada hacia otros municipios.

En los proyectos o actuaciones en cooperación que se presenten, uno de los miembros actuará como representante. El representante será el solicitante de la ayuda y el responsable de la realización del proyecto o actuación ante la Administración. A tal fin, canalizará la relación con los participantes y, aportará la documentación justificativa de la realización del proyecto o actuación. El pago de la ayuda concedida se realizará al representante, quien se responsabilizará de la transferencia a cada cooperante de los fondos que le correspondan. En todo caso, todos los Municipios y/o Mancomunidades participantes en el proyecto deben hallarse al corriente de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social.

Asimismo, los proyectos o actuaciones en cooperación que se presenten se considerarán agrupaciones de personas jurídicas públicas sin personalidad y, por lo tanto, deberán cumplir lo establecido en el artículo 11.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. A tal efecto, deberán hacer constar expresamente, en la solicitud, los compromisos de ejecución asumidos por cada

miembro de la agrupación, así como el importe de subvención a aplicar por cada uno de ellos, que tendrán igualmente la consideración de beneficiarios. En cualquier caso, deberá nombrarse un representante o apoderado único de la agrupación, con poderes bastantes para cumplir las obligaciones que, como beneficiario, corresponden a la agrupación. No podrá disolverse la agrupación hasta que haya transcurrido el plazo de prescripción previsto en los artículos 39 y 65 de dicha Ley”.

En idéntico sentido se pronunciaba el artículo 6.1.b) de la Orden 4224/2007, de 27 de diciembre, de la Consejería de Economía y Consumo, por la que se convocan ayudas destinadas a Entidades Locales de la Comunidad de Madrid, encaminadas a desarrollar la iniciativa Madrid Región Digital en el marco del Plan Avanza, de acuerdo con las bases reguladoras aprobadas mediante la Orden 1775/2007, de 10 de octubre, ya referida.

Pues bien, la lectura detenida de las bases de la convocatoria de las ayudas concernidas en este proceso ponen de manifiesto que el representante de la Agrupación (en este caso, el Ayuntamiento demandante) asumió con tal condición no sólo el papel propio de *“solicitante de la ayuda”* sino también el de *“responsable de la realización del proyecto o actuación ante la Administración”*.

Cierto es que las bases de la convocatoria requerían que todos los municipios integrantes de la Agrupación hicieran constar en la solicitud los compromisos de ejecución que cada uno asumía, así como el importe de la subvención a aplicar por cada uno de ellos, teniendo cada uno la condición de beneficiario, sin embargo, no es menos cierto, pues así se deriva también de la Base que reproducimos anteriormente, que, en cualquier caso, debía nombrarse un representante único de la agrupación *“con poderes bastantes par cumplir las obligaciones que, como beneficiario, corresponden a la agrupación”*. Tal disposición, puesta en relación con lo que establece el artículo 14.1.i) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, (sobre la obligación del beneficiario de la subvención de proceder al reintegro de la misma en los supuestos contemplados en el artículo 37 del mismo texto legal citado), conduce necesariamente a la conclusión de que actuó de modo ajustado a Derecho la Administración demandada al disponer en la Orden de reintegro aquí impugnada que era el Ayuntamiento de Majadahonda, en su condición de representante de la Agrupación de Ayuntamientos beneficiados por la ayuda, el responsable ante la Administración autonómica del cumplimiento de las obligaciones propias de la ejecución del proyecto y, por consiguiente, de la devolución -parcial en este supuesto- en el caso de declararse así por su incumplimiento, total o parcial.

La conclusión alcanzada por la Sala encuentra su apoyo no sólo en lo razonado en interpretación de las bases de la convocatoria aplicables a este caso, sino, más aún, en lo explicado y resuelto por el Tribunal Supremo en un asunto similar al que aquí nos ocupa.

En su STS de 27 de julio de 2015, dictada en el Recurso de Casación para la Unificación de Doctrina nº 3649/2014, el Alto Tribunal razona sobre la función desempeñada por una entidad solicitante de acciones o proyectos de cooperación, actuando como representante y coordinadora del proyecto del que allí se trataba. Así, examinando la Sentencia recurrida y la ofrecida como de contraste, el Tribunal Supremo manifiesta que el papel de aquella entidad coordinadora como interlocutor único con la Administración no es contradictorio con el hecho de que las sociedades (Entidades Locales, en nuestro caso) participantes en el proyecto conserven su legitimación para poder impugnar los actos de la administración que les conciernan, y que sigan ostentando la responsabilidad que les pueda caber, de cualquier género, por su actuación. Pero ello, dice el Alto Tribunal, no altera su posición en las relaciones con la Administración que subvenciona estos programas de cooperación; una posición que es *“intermediada por la entidad coordinadora, solicitante y responsable del proyecto ante la Administración”* aunque ello no prive a las referidas empresas participantes de su capacidad de actuación directa en función de las circunstancias concurrentes en cada supuesto.

Pero, es más. El Tribunal Supremo no deja lugar a dudas sobre la conclusión que alcanza y que es coincidente con la que esta Sala ha anticipado, a partir de las bases de la convocatoria, respecto al asunto que nos concierne en este proceso. Dice de modo concluyente la STS de 27 de julio de 2015 ya citada:

“Como se ha indicado antes, la Sala de instancia considera, a la luz de la normativa de aplicación -en particular, la Orden ITC/464/2008 en el apartado reproducido en el fundamento quinto de su Sentencia- que la entidad coordinadora del proyecto es la responsable ante la Administración a todos los efectos. Así, en dicha función es tanto la receptora de los fondos -que, luego distribuye a las empresas participantes en el proyecto- como la responsable del reintegro en caso de incumplimiento, sin perjuicio de su derecho a repercutir los pagos realizados a la Administración a las empresas partícipes que sean responsables del incumplimiento.

Pues bien, aun antes de examinar la Sentencia ofrecida como contraste y supuestamente apoyada en una interpretación distinta, hemos de señalar que la expuesta en la Sentencia recurrida es la interpretación correcta de la Orden mencionada, pues queda claro de su tenor que la sociedad o entidad coordinadora presenta una doble vertiente: por un lado es la única interlocutora directa ante la Administración, solicitante del proyecto de subvención, receptora de los fondos de la subvención y responsable del reintegro en su caso; por otro, es la que coordina a las empresas participantes en la actuación, a quienes distribuye la parte de la subvención que les corresponde y a quienes habrá de repercutir los pagos que, en su caso, haya de hacer a la Administración subvencionada”.

El primer motivo de impugnación vertido en la demanda será, por lo hasta aquí expuesto y razonado, rechazado.

SEXTO.- En un segundo motivo impugnatorio, la Entidad Local demandante sostiene, pese a que renuncia a invocar un resultado de indefensión (reconociendo que ha tenido posibilidad de formular alegaciones a lo largo del expediente y de recurrir las resoluciones dictadas, tanto en vía administrativa como en esta sede jurisdiccional) que la Resolución de reintegro está insuficientemente motivada.

Pues bien, no sólo el propio reconocimiento que hace la actora en su demanda sobre la inexistencia de indefensión alguna sino también la detenida lectura de la resolución de reintegro ponen de manifiesto la imposibilidad de acoger el argumento impugnatorio que ahora examinamos.

Tanto la repetida resolución de reintegro como la que resuelve los recursos de reposición formulados contra la misma contienen los datos precisos para permitir a los interesados en el expediente seguido alcanzar un conocimiento cabal de las razones por las que se dispuso la devolución parcial de la subvención y se acordó desestimar los recursos de reposición, impidiendo con ello apreciar cualquier indeseable aunque posible efecto de indefensión. Recuérdese a estos efectos la conocida, por reiterada, doctrina sentada por el Tribunal Constitucional (entre otras muchas, en SSTC 145/1986; 102/1987; 155/1988; y 35/1989) en relación con la proscripción del efecto de indefensión, que sostiene que, para que sea posible su apreciación, es preciso en primer lugar una adecuada valoración de las circunstancias concurrentes en cada caso; en segundo, la idea base de que la indefensión constitucionalmente prohibida no nace de la mera infracción formal de las normas procedimentales de modo que la ruptura con la legalidad no siempre habrá provocado la supresión de los derechos que corresponden a la parte que alega haberla padecido sino sólo en aquellos casos en que dicha privación sea real y efectiva, y no sólo formal. Por todo ello, no puede sostenerse válidamente que el artículo 24.1 CE tutele situaciones de mera indefensión formal sino tan sólo supuestos de indefensión calificable como tal desde un punto de vista material, siendo claro el perjuicio que se haya derivado para quien la haya sufrido efectivamente. Algo que, como se ha dicho, en este caso la Sala no aprecia, como incluso la propia demandante reconoce en su escrito rector.

SÉPTIMO.- En un tercer motivo impugnatorio, la Entidad Local demandante sostiene que en la comprobación de la subvención la Administración demandada habría incurrido en un error en cuanto a la cantidad de los fondos repartidos, aplicada a la inversión común, y también cuanto a la cantidad destinada a la inversión en la parte individual.

Los datos que obtiene la Administración autonómica (870.000 euros correspondientes a la suma de las inversiones relativas a la parte común, y los 630.000 euros restantes, correspondientes a las inversiones subvencionables particularmente en cada Ayuntamiento) son explicados en la resolución recurrida con base en la documental obrante en el expediente administrativo y a partir de las cifras que figuraban en la Memoria adjuntada a la solicitud de la subvención y en la propia Orden de concesión de las ayudas;

cuantías que, dice, se obtienen de los pliegos presentados para la adjudicación de los contratos del C.P.D. (se entiende, Centro del Proceso de Datos) y de la Plataforma e-Administración.

Frente a las cifras así determinadas por la Administración demandada -especialmente, en relación con las facturas aportadas por la beneficiaria, respecto de la parte común- la Entidad Local demandante se limitó en el expediente de reintegro y ahora en este proceso jurisdiccional a disentir del cálculo realizado por aquélla, aduciendo como error lo que, sin haberse practicado prueba alguna, se ha de considerar como un mero desacuerdo con las cantidades que, dice la demandada, se aplicaron para su inversión en la parte común del Proyecto y en la parte individual, a entregar a cada Ayuntamiento, en cuanto a la parte que a cada Entidad Local de la Agrupación le correspondía ejecutar según lo comprometido en la solicitud.

Considerando, pues, las cifras que la Administración que concede la subvención aplicó a cada fase del proyecto (común e individual) sin que, habiendo sido una cuestión controvertida ya desde la vía administrativa, se haya propuesto y practicado en estos autos prueba alguna al respecto por la demandante para apoyar su tesis del error en que supuestamente incurrió la demandada, el motivo de impugnación examinado tampoco podrá ser acogido.

Una conclusión a la que también llegamos a la vista de la ausencia absoluta de actividad probatoria por parte del Ayuntamiento demandante, en cuanto a las concretas cantidades que debe reintegrar el mismo al no haber constancia, justificada documentalmente, de la inversión realizada en cuantía de 313,20 euros (por la factura 223/09 ([REDACTED]) y de la referida en la factura 46/09, de la [REDACTED] [REDACTED], pues el hecho de que se recibiese por fax, como afirma la demandante, no garantiza que la misma fuese legible; una carencia que es precisamente la que lleva a la demandada a rechazar la justificación de la inversión. Todo ello, ya se ha dicho y se reitera, sin que se haya practicado prueba alguna en estos autos tendente a acreditar efectivamente la inversión de las cantidades a las que se refiere la resolución recurrida como de obligado reintegro por el Ayuntamiento de Majadahonda, en cuanto a los particulares de la inversión que se dice realizada por él.

OCTAVO.- Una vez resuelto lo anterior, resta tan sólo por examinar y decidir el motivo impugnatorio vertido en último lugar en la demanda rectora. En concreto, la aducida improcedencia de la reclamación de intereses respecto de la parte de la subvención correspondiente al Ayuntamiento de Navalcarnero puesto que, dice la Entidad Local demandante, ya era conocida por la Comunidad de Madrid la intención del citado municipio de abandonar la Agrupación, no habiendo, sin embargo, dictado ninguna resolución sobre la procedencia del reintegro, permitiendo, por el contrario, que se prolongase esta situación hasta el momento de la liquidación definitiva.

En relación con ello ha de recordarse lo siguiente: primero, que es un hecho no controvertido en este proceso que el Ayuntamiento de Navalcarnero manifestó, en efecto, mediante la oportuna comunicación que renunciaba a continuar dentro del Proyecto subvencionado; segundo, que habiéndose realizado la atribución de fondos correspondiente a la parte del proyecto a ejecutar por el Ayuntamiento de Navalcarnero, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 90 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones, era el propio Ayuntamiento el que debía haber procedido voluntariamente a la devolución de los fondos correspondientes pues, conservaba no sólo sus derechos individuales como beneficiario de la subvención (recuérdese lo razonado por el Tribunal Supremo en la ya referida STS de 27 de julio de 2015) sino también las correlativas obligaciones como beneficiario que por su decisión renunció a tal condición. El Ayuntamiento de Navalcarnero podía, ciertamente, apartarse del proyecto pero ello implicaba a su vez el incumplimiento del objetivo de la subvención por lo que debió haber procedido a su devolución voluntariamente. Al no haberlo hecho así, y al haberse iniciado el expediente de reintegro que nos ocupa, tal como dispone el artículo 40 de la Ley General de Subvenciones, necesariamente el mismo, en lo que a esta concreta cuestión se refiere, habría de concluir con la obligada liquidación de los intereses de demora correspondientes -pues no puede olvidarse que con la cantidad a reintegrar estamos en presencia de un ingreso de derecho público- al no estarse además en el caso de la excepción consagrada en el artículo 31.5.b) del mismo texto legal citado.

El rechazo, pues, de todos los motivos de impugnación vertidos en la demanda rectora impide que se puedan acoger las pretensiones ejercitadas en la demanda lo que hace que el presente recurso deba ser íntegramente desestimado.

NOVENO.- De conformidad con lo previsto en el artículo 139.1 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción, procede imponer a la parte demandante las costas causadas en el presente recurso.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS

1.- DESESTIMAR el recurso contencioso-administrativo número 104/2015, interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Majadahonda contra la Orden 2845/2014, de 17 de diciembre, de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno de la Comunidad de Madrid, por la que se resuelven, entre otros, el recurso de reposición interpuesto por el Ayuntamiento de Majadahonda contra la Orden 1562/2014, de 29 de julio, de la misma Consejería citada.

2.- Con imposición a la parte demandante de las costas causadas en el presente recurso.

Contra la presente resolución cabe interponer recurso de casación cumpliendo los requisitos establecidos en los art. 86 y siguientes de la Ley de esta Jurisdicción, en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, debiendo prepararse el recurso ante esta Sección en el plazo de treinta días contados desde el siguiente al de la notificación, previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso.

Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2582-0000-93-0104-15 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo concepto del documento Resguardo de ingreso que se trata de un "Recurso" 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569-92-0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente 2582-0000-93-0104-15 en el campo "Observaciones" o "Concepto de la transferencia" y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés. Por esta nuestra Sentencia, de la que se extenderá testimonio para su unión a los autos, lo pronunciamos mandamos y firmamos.

Por esta nuestra Sentencia, de la que se extenderá testimonio para su unión a los autos, lo pronunciamos mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Dada, leída y publicada fue la anterior sentencia por el mismo Magistrado Ponente, estando celebrando audiencia pública en Madrid en el día de la fecha, de lo que yo el Letrado de la Administración de Justicia doy fe.