

Tribunal Superior de Justicia de Madrid
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Octava
C/ General Castaños, 1 , Planta 1 - 28004
33009710
NIG: 28.079.00.3-2016/0003950



Procedimiento Ordinario 193/2016 X – 01

S E N T E N C I A N º 548 / 2017

Ilmos. Sres.:

Presidente

Doña Amparo Guilló Sánchez Galiano

Magistrados

Doña Emilia Teresa Díaz Fernández

D. Rafael Botella y García-Lastra

Doña Juana Patricia Rivas Moreno

Doña María Jesús Vegas Torres

En la Villa de Madrid el día diez de octubre del año de dos mil diecisiete

V I S T O S por la Sala constituida por los Señores referenciados al margen, de este Tribunal Superior de Justicia, los autos del recurso contencioso-administrativo número **193 / 2016** formulado ante la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid interpuesto por la Sra. Procurador de los Tribunales D^a Dolores Hernández Vergara en nombre de **ENRIQUE GONZÁLEZ BLANCO** contra la Resolución de fecha 26 de enero de 2016 del Secretario General Técnico de la Consejería de Políticas Sociales y Familia por la que se desestimó el recurso que Enrique González Blanco había formulado contra la resolución de fecha 4 de febrero de 2014 del Subdirector General de Atención a la Discapacidad y Enfermedad Mental por la que se denegó al mismo una ayuda que había solicitado para el fomento de la autonomía personal y la promoción de la accesibilidad de personas con discapacidad en situación de dificultad o vulnerabilidad social.

Ha sido parte, en calidad de demandada la **COMUNIDAD DE MADRID** representada y defendida por el Sr. Letrado de sus Servicios Jurídicos, sobre la base de los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO.

PRIMERO.- El pasado 1 de marzo de 2016 Enrique González Blanco compareció ante el Servicio de Orientación Jurídica de este Tribunal Superior de Justicia expresando su voluntad de recurrir la resolución de fecha 26 de enero de 2016 del Secretario General Técnico de la Consejería de Políticas Sociales y Familia por la que se desestimó el recurso que Enrique González Blanco había formulado contra la resolución de fecha 4 de febrero de 2014 del Subdirector General de Atención a la Discapacidad y Enfermedad Mental por la que se denegó al mismo una ayuda que había solicitado para el fomento de la autonomía personal y la promoción de la accesibilidad de personas con discapacidad en situación de dificultad o vulnerabilidad social.

SEGUNDO.- El 3 de marzo siguiente se dispuso, conforme al art. 16 de la Ley 1/1996 suspender el plazo de interposición hasta tanto cuanto se designase Abogado y Procurador o se pronunciase la Comisión de Asistencia Jurídica.

TERCERO.- En fecha 21 de marzo de 2016 se tuvo noticia de la designación de la Letrado Sra. D^a Gema González Fernández y de la Procurador de los Tribunales Sra. D^a María Dolores Hernández Vergara, dictándose ese mismo día diligencia en la que se concedía plazo a los expresados profesionales para que interpusieran en forma el recurso, lo que efectivamente verificaron en plazo mediante escrito de fecha 13 de abril de 2016.

CUARTO.- Mediante Decreto de esa misma fecha se dispuso admitir el recurso a trámite mandando recabar el expediente administrativo que tuvo entrada en esta Sección el pasado 22 de abril de 2016.

QUINTO.- Mediante Diligencia de ordenación de fecha 28 de septiembre de 2016 se dispuso entregar el expediente a la parte actora con la finalidad de que dedujese demanda lo que efectivamente verificó en legal forma el pasado 7 de noviembre de 2016, en escrito en el que, tras alegar lo que a su derecho convenía terminaba con la súplica que se estimase el recurso declarando la nulidad de las resoluciones recurridas así como reconociendo el derecho del recurrente al cobro de la subvención solicitada, todo ello con expresa condena en costas a la Administración.

SEXTO.- Por diligencia de 7 de noviembre pasado se dispuso dar traslado de la demanda a la Administración demandada a fin de que contestase la demanda lo que verificó el pasado 7 de diciembre de 2016, en escrito en el que tras alegar lo que a su derecho

convenía terminaba con la súplica que se dictase sentencia desestimando el recurso y declarando la conformidad de los actos recurridos.

SEPTIMO.- Mediante decreto de fecha 13 de diciembre de 2016 se fijó la cuantía del recurso en la suma de la ayuda solicitada y por auto de la misma fecha se dispuso lo relativo a la práctica de la prueba habiéndose practicado la misma en los términos que son de ver en los autos.

OCTAVO.- Practicada la prueba en fecha 10 de enero de 2017 se dejaron estas pendientes de señalamiento para deliberación y fallo, y, mediante providencia de fecha 12 de julio de este año se señaló para votación y fallo del recurso la audiencia del día 4 de octubre de 2017 fecha en la que ha tenido lugar.

Ha sido Ponente el Ilmo. Sr. D. Rafael Botella y García-Lastra quien expresa el parecer de la Sección.

A los anteriores resultan de aplicación los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La representación procesal de Enrique González Blanco formula el presente recurso contra la resolución de fecha 26 de enero de 2016 del Secretario General Técnico de la Consejería de Políticas Sociales y Familia por la que se desestimó el recurso que Enrique González Blanco había formulado contra la resolución de fecha 4 de febrero de 2014 del Subdirector General de Atención a la Discapacidad y Enfermedad Mental por la que se denegó al mismo una ayuda que había solicitado para el fomento de la autonomía personal y la promoción de la accesibilidad de personas con discapacidad en situación de dificultad o vulnerabilidad social.

La pretensión del recurrente es la que se expresa en el antecedente de hecho quinto de esta sentencia, por lo que, a lo ahí expresado nos remitimos ahora.

SEGUNDO.- El recurrente presentó en fecha 28 de noviembre de 2013 al amparo de la Orden 1896/2013, de 16 de octubre, de la Consejería de Asuntos Sociales, por la que se aprueban las bases reguladoras y la convocatoria para el año 2013 de ayudas para el fomento de la autonomía personal y la promoción de la accesibilidad a personas con discapacidad en situación de dificultad o vulnerabilidad social, solicitud de ayuda para la colocación de una grúa de techo.

En fecha 4 de febrero de 2014 el Subdirector General de Atención a la Discapacidad y Enfermedad Mental dicta resolución denegando la solicitud de ayuda por haberse agotado

el crédito presupuestado conforme establecen los arts. 10 y 12 de la Orden 1896/2013, de 16 de octubre, de la Consejería de Asuntos Sociales, por la que se aprueban las bases reguladoras y la convocatoria para el año 2013 de ayudas para el fomento de la autonomía personal y la promoción de la accesibilidad a personas con discapacidad en situación de dificultad o vulnerabilidad social (BOE 25/10/2013).

Dichos preceptos establecen:

Artículo 10.- Criterios para la concesión de las ayudas

Las solicitudes se tramitarán y resolverán por su orden de presentación hasta agotar el crédito. **Para su concesión se tendrá en cuenta el orden cronológico de entrada de las solicitudes.**

Las limitaciones para la concesión de las ayudas serán las que se determinan a continuación:

1. Solo podrá concederse con cargo a esta Orden una ayuda por solicitante.
2. En el caso de aquellas ayudas susceptibles de ser utilizadas por una o más personas con discapacidad que convivan en el mismo domicilio, se concederá, en su caso, una única ayuda de la misma naturaleza.

Artículo 12.- Propuesta de concesión

La propuesta de concesión o denegación de las ayudas a que se refieren estas normas reguladoras, se elevará al órgano concedente, por el órgano instructor que será la Dirección General de Servicios Sociales que actuará a través de la Subdirección General de Atención a la Discapacidad y Enfermedad Mental. **Las propuestas se efectuarán hasta agotar los créditos disponibles.**

Y el **Artículo 22.-** *Crédito presupuestario*

Las ayudas que se concedan se imputarán a la partida 48390 del programa 903, del presupuesto de gastos de la Consejería de Asuntos Sociales para el año 2013. El crédito máximo destinado a la misma es de **50.000 euros**.

TERCERO.- Como punto de partida hemos de señalar que como viene destacado la jurisprudencia (así las sentencias del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 1995, 28 de noviembre de 1997 y 12 de enero de 1998), la subvención se configura como una de las medidas que emplea la Administración para fomentar la actividad de los particulares hacia fines de interés general, comprendiendo tal concepto, toda clase de favorecimiento de una acción mediante la concesión de estímulos económicos, ya signifiquen éstos una pérdida de ingresos para la Administración a través de las exenciones y desgravaciones fiscales, ya un desembolso inmediato de dinero público destinado a dicha función de fomento o promoción.

La concesión de la ayuda normalmente se somete a un proceso de convocatoria pública, donde los solicitantes pueden instar la subvención, pero obviamente sometiéndose a las condiciones y requisitos establecidos en la convocatoria, que actúa como “ley del concurso”, de modo que obliga tanto a los que participen en el mismo sin formular objeción alguna o impugnen las bases, al igual que a la propia Administración convocante. Debe tenerse presente que las normas de la convocatoria deben aplicarse a todos los aspirantes a la subvención por igual, pues de otro modo se generarían indeseables agravios y se vería mermada la cantidad que reciben los que sí se han sometido y han cumplido escrupulosamente los requisitos, dado que la cantidad a repartir entre todos tiene un tope máximo presupuestado.

Por otro lado, debe tenerse presente que el establecimiento de la subvención se inscribe, en principio, dentro de la potestad discrecional de la Administración y así lo resalta la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 1993. Sin embargo, una vez que la subvención ha sido establecida y regulada normativamente, acaba la discrecionalidad administrativa y comienza la regla, porque su atribución concreta escapa del simple voluntarismo de la Administración, la cual debe atenerse a las bases y términos de la ayuda concedida. Ello supone que la convocatoria de una subvención, que la Administración efectúa mediante una disposición general, constituye una obligación que deben respetar no solo los aspirantes a la ayuda sino también la propia Administración mientras siga vigente la disposición constitutiva.

Así lo confirma la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 27 de abril de 2004:

"(...) Pues en materia de subvenciones, cuál es el supuesto de autos, esta Sala del Tribunal Supremo, tiene reiteradamente declarado, entre otras en sentencias de 19 de enero de 1991, 5 de marzo de 1993, 28 de julio de 1997, 3 de noviembre de 1998 y 25 de noviembre de 2003:

a. Que la Administración, puede o no crearlas, pero una vez creadas y convocadas ha de concederlos en los términos anunciados.

b. Que quienes soliciten la subvención y reúnan las condiciones de la convocatoria de la subvención, tienen derecho a obtenerla en las condiciones establecidas.

c. Que la obligación de la Administración que crea y convoca la subvención y el derecho de que quienes la soliciten, estén delimitadas por la cuantía fijada en la convocatoria o en los presupuestos a que la misma se remite."

En definitiva la disposición general que aprueba la convocatoria de las ayudas debe ser respetada por todos, Administración incluida, una vez que ha sido aprobada y mientras siga en vigor y si, durante su plazo de vigencia, encuentra la Administración que dificultades económicas sobrevenidas pueden hacer difícil o inconveniente su mantenimiento, lo que

debe hacer es derogar o modificar la disposición, que mientras esté vigente debe ser escrupulosamente respetada lo mismo que cualquier otra norma, pues así lo impone el cumplimiento del principio de legalidad.

CUARTO.- Señalado esto el recurrente reprocha al acto recurrido la motivación, pues no acredita la inexistencia de crédito, considerando que la fundamentación de la orden, que contiene la mención “ por agotarse el crédito disponible asignado por esta Orden, según establecen los arts.10 y 12 de la Orden 1896/2013, de 16 de octubre, de la Consejería de Asuntos Sociales BOCM 25/10/2013)

En cualquier caso, la mención contenida en el acto puede ser escasa o exigua, pero es suficiente para conocer el porqué de la razón por la que se deniega la subvención solicitada. En efecto, si bien, hubiera sido deseable que la Administración hubiera sido algo más explícita en este punto, no consideramos que exista un déficit relevante en la motivación. En efecto, es reiterado el criterio jurisprudencial según el cual «La motivación de cualquier resolución administrativa constituye el cauce esencial para la expresión de la voluntad de la Administración que a su vez constituye garantía básica del administrado que así puede impugnar, en su caso, el acto administrativo con plenitud de posibilidades críticas del mismo, porque el papel representado por la motivación del acto es que no prive al interesado del conocimiento de los datos fácticos y jurídicos necesarios para articular su defensa. El déficit de motivación productor de la anulabilidad del acto, radica en definitiva en la producción de indefensión en el administrado» (STS 29 septiembre 1.992). Tesis ésta que ha sido defendida igualmente por el Tribunal Constitucional, que ha dicho que «...es claro que el interesado o parte ha de conocer las razones decisivas, el fundamento de las decisiones que le afecten, en tanto que instrumentos necesarios para su posible impugnación y utilización de los recursos» (STC 232/1.992, de 14 diciembre).

La motivación de la actuación administrativa constituye el instrumento que permite discernir entre discrecionalidad y arbitrariedad, y así «...la exigencia de motivación suficiente es, sobre todo, una garantía esencial del justiciable mediante la cual se puede comprobar que la resolución dada al caso es consecuencia de una exigencia racional del ordenamiento y no el fruto de la arbitrariedad (SSTC 75/1.988, 199/1.991, 34/1.992 y 49/1.992» (STC 165/1.993, de 18 mayo).

Probablemente, considera la Sección, que más que un problema de motivación nos encontramos ante un problema de acreditación y por ende de prueba. Era a la recurrente quien correspondía haber interesado una actividad probatoria tendente a acreditar los extremos que discute, esto es, cuál era la cantidad presupuestada y cuando se agotó la misma. Se nos podrá decir que la afirmación del Tribunal es contraria a los principios de aportación de la prueba en el proceso español, sin embargo entendemos que ese dato está amparado por la presunción de certeza y veracidad que acompaña a los actos administrativos y que lo que implica es que, la inversión de la carga probatoria.

QUINTO.- Despejadas estas cuestiones es de destacar que la Orden recurrida enumera en su relato fáctico una motivación explícita y suficiente. Es evidente que quien debía de probar el no agotamiento del presupuesto es el recurrente, prueba que, en este caso no era especialmente compleja, pues bastaba recabar información sobre las subvenciones presentadas con posterioridad a la hora de presentación de la del recurrente, lo que evidenciaría la falta de veracidad de la afirmación de la Administración recurrida; no se ha hecho así, y por tanto debemos considerar que el acto está amparado por la presunción de certeza, lo que implica, la carga para el administrado de su desvirtuación. En este punto es invocable la sentencia de fecha 22 de abril de 2002, (RCA 3477/1997) que declaró que: "Tampoco puede afirmarse que se haya producido indefensión al recurrente como consecuencia de no haberse certificado el agotamiento del crédito por el organismo competente. En principio resulta suficiente que esta circunstancia se hiciese constar en la resolución del Consejero competente para el otorgamiento de las subvenciones, que es el órgano idóneo para hacer constar el agotamiento del crédito, según se recoge en la sentencia de contradicción dictada por esta Sala."

Esta postura es mantenida en la STSJ Andalucía 18 de diciembre de 2014, recurso nº 1102/2011, así como en la STSJ Andalucía 29 de diciembre de 2014, recurso nº 1471/2010, añadiendo esta última que: "Procede la desestimación del recurso pues "por el contenido económico de toda subvención, no puede otorgarse, aunque su concesión proceda, cuando totalmente o el posible remanente, no fuera suficiente para ello", como explícitamente afirma la sentencia de 4 de noviembre de 1992 de la Sala Tercera, Sección Cuarta, del Tribunal Supremo, y ha reconocido, reiteradamente, la Sección Primera de la Sala Tercera en supuestos análogos, en sentencias de 2 y 13 de noviembre de 1993, que han señalado: "la consignación presupuestaria agotada o comprometida... impide el que se otorguen las subvenciones... aunque en el tiempo en que se solicitó la subvención no estuviere materialmente agotada aquélla, por no haberse resuelto todos los expedientes en trámite... y sin que existiera obligación alguna de proceder a un incremento de crédito presupuestado mediante transferencias u otros instrumentos sobre modificación del presupuesto" (STS de 10 de mayo de 1996)."

SEXTO.- Por otro lado, el recurrente considera que la Orden es contraria al principio de igualdad constitucional, pues entiende que el criterio cronológico establecido en el art. 10, no hace consideración de las especiales necesidades del mismo, quien tiene reconocida la condición de minusválido con un grado del 80 % y a, su vez, la propia Comunidad le tiene reconocida la situación de dependencia en virtud de resolución de fecha 24 de febrero de 2011.

Lo primero que ha de decirse es que el recurrente no ha impugnado la Orden de convocatoria de las ayudas, esto es, la Orden 1896/2013, de 16 de octubre, de la Consejería de Asuntos Sociales, por la que se aprueban las bases reguladoras y la convocatoria para el

año 2013 de ayudas para el fomento de la autonomía personal y la promoción de la accesibilidad a personas con discapacidad en situación de dificultad o vulnerabilidad social (BOE 25/10/2013).

Por otro lado, sin dejar de considerar las circunstancias personales del recurrente, lo cierto es que las bases de la convocatoria establecieron un criterio cronológico para la adjudicación de las ayudas. El recurrente lo que pretende es que se sustituya ese criterio por uno de baremación que contemple sus circunstancias personales. Sin embargo no es ese el criterio establecido en las bases de la subvención que opta por un criterio, por lo demás, usual en el otorgamiento de subvenciones de preferencia en base al momento de presentación. Entendemos que este sistema no es contrario al principio de igualdad consagrado en el art.14 de la CE, pues todos los concurrentes a la convocatoria lo conocen y lo asumen, toda vez que la solicitud de la subvención, implica la conformidad con las bases de la convocatoria, que repetimos, no han sido impugnadas.

Todo lo anterior nos lleva a la desestimación del presente recurso interpuesto por la representación de Enrique González Blanco contra la Orden de fecha 26 de enero de 2016 del Secretario General Técnico de la Consejería de Políticas Sociales y Familia por la que se desestimó el recurso que Enrique González Blanco había formulado contra la resolución de fecha 4 de febrero de 2014 del Subdirector General de Atención a la Discapacidad y Enfermedad Mental por la que se denegó al mismo una ayuda que había solicitado para el fomento de la autonomía personal y la promoción de la accesibilidad de personas con discapacidad en situación de dificultad o vulnerabilidad social, resoluciones, que, por ser conformes a derecho se confirman en todas sus partes.

SEPTIMO.- De conformidad con lo previsto en el artículo 139.1 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción, procede imponer a la parte actora las costas causadas en el presente recurso, si bien, aplicando el art. 139.3 de la misma LJCA que permite que “3. La imposición de las costas podrá ser a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima”, pues bien haciendo uso de la facultad que se concede al Tribunal en el citado precepto de la Ley de esta Jurisdicción el importe de las costas se limita a la suma de 300 €, sin perjuicio de observarse lo que ordena el artículo 36.2 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita.

En su virtud y vistos los preceptos citados y aquellos que fueren de general y pertinente aplicación, por el poder que el pueblo español y la Constitución y las Leyes nos tienen conferido

FALLAMOS

QUE DEBEMOS DESESTIMAR Y DESESTIMAMOS el presente Recurso Contencioso Administrativo (Procedimiento Ordinario número 193/2016) formulado ante esta Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid por Enrique González Blanco representada por la Procurador de los Tribunales Sra. D^a María Dolores Hernández Vergara contra la Orden de fecha 26 de enero de 2016 del Secretario General Técnico de la Consejería de Políticas Sociales y Familia por la que se desestimó el recurso que Enrique González Blanco había formulado contra la resolución de fecha 4 de febrero de 2014 del Subdirector General de Atención a la Discapacidad y Enfermedad Mental por la que se denegó al mismo una ayuda que había solicitado para el fomento de la autonomía personal y la promoción de la accesibilidad de personas con discapacidad en situación de dificultad o vulnerabilidad social, resoluciones, que, por ser conformes a derecho se confirman en todas sus partes.

Por imperativo legal se imponen las costas a la parte recurrente que se limitan a la suma de trescientos (#300#) Euros.

Expídanse por el Sr. Letrado de la Administración de Justicia las copias y testimonios que fueren precisos de esta resolución archivándose el original en el legajo especial de sentencias que en esta Sección se custodia conforme lo establecido en el art. 256 de la L.O.P.J.

Notifíquese la presente resolución con arreglo a lo dispuesto en el art. 248 de la L.O.P.J. expresando que contra la misma 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 2582-0000-85-0193-16 (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 2582-0000-85-0193-16 en el campo “Observaciones” o “Concepto de la transferencia” y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos en nombre de S.M. el Rey de España.

PUBLICACION: En el mismo día de la fecha fue leída y publicada la anterior Sentencia por el Sr. Magistrado Ponente, hallándose en audiencia pública, de lo que yo, el Letrado de la Administración de Justicia, doy fe.