



Roj: **STSJ M 1655/2017 - ECLI: ES:TSJM:2017:1655**

Id Cendoj: **28079330062017100084**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **6**

Fecha: **16/02/2017**

Nº de Recurso: **83/2015**

Nº de Resolución: **91/2017**

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Ponente: **JOSE RAMON GIMENEZ CABEZON**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

### **Tribunal Superior de Justicia de Madrid**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

#### **Sección Sexta**

C/ General Castaños, 1 , Planta Baja - 28004

33009710

**NIG:** 28.079.00.3-2015/0001833

**Procedimiento Ordinario 83/2015**

**Demandante:** EXCMO. AYUNTAMIENTO DE **GUADALAJARA**

LETRADO DE CORPORACIÓN MUNICIPAL

**Demandado:** MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PUBLICAS

Sr. ABOGADO DEL ESTADO

AYUNTAMIENTO DE ALGECIRAS

Ltrda .CARMEN FONSECA

AYUNTAMIENTO DE DOS HERMANAS

PROCURADOR D./Dña. LUCIANO ROSCH NADAL

**S E N T E N C I A** núm. 91

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION SEXTA**

**Presidente:**

D./Dña. M<sup>a</sup> TERESA DELGADO VELASCO

**Magistrados:**

D./Dña. CRISTINA CADENAS CORTINA

D./Dña. EVA ISABEL GALLARDO MARTÍN DE BLAS

D./Dña. JOSE RAMON GIMENEZ CABEZON

D. LUIS FERNANDEZ ANTELO

En Madrid a dieciseis de febrero de 2017.



VISTO el presente procedimiento contencioso-administrativo interpuesto por el **AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA** contra la Resolución de 25-11-14 de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, que deniega la concurrencia a subvención por prestación del servicio de transporte urbano colectivo del año 2014 por no disponer del correspondiente Plan de Movilidad Sostenible aprobado definitivamente y en vigor, y como codemandados el Ayuntamiento de Dos Hermanas y el Ayuntamiento de Algeciras. Habiendo sido parte en autos la Administración demandada representada por el Abogado del Estado.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.** - Interpuesto el presente recurso, seguidos los trámites prevenidos por la Ley y previa remisión del expediente administrativo en legal forma, se emplazó a la parte demandante para que formalizara su demanda, lo que verificó mediante escrito en que postuló una sentencia que anulase la actuación administrativa impugnada, con reconocimiento de situación jurídica individualizada.

**SEGUNDO.** - El Abogado del Estado contestó a la demanda mediante escrito en el que suplicó se dictase sentencia de inadmisión por resultar extemporáneo el presente recurso y desestimatoria del mismo por lo demás.

En el mismo sentido se opusieron a la demanda los Ayuntamientos de Dos Hermanas y Algeciras, apartándose del mismo el Ayuntamiento de Cartagena, inicialmente comparecido en autos igualmente como codemandado.

**TERCERO.** - Fijada la cuantía del procedimiento en indeterminada, se acordó oír a la parte actora sobre la causa de inadmisión alegada, lo que dicha parte cumplimentó cual obra en autos.

Acordado recibir el proceso a prueba, se tuvo por reproducida la documental aportada, abriéndose trámite conclusivo, que se formalizó por las partes, quedando las actuaciones pendientes de señalamiento.

**CUARTO.** - Para votación y fallo del presente recurso se señaló la audiencia del día 15 de febrero de 2017, teniendo lugar.

**QUINTO.** - En la tramitación y orden de despacho y decisión del presente proceso se han observado las prescripciones legales pertinentes.

Vistos los preceptos legales citados por las partes, concordantes y de general aplicación.

Siendo Ponente el Magistrado de la Sección II<sup>mo</sup>. Sr. D. JOSE RAMON GIMENEZ CABEZON.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** - Se impugna en esta litis, cual se señaló, la Resolución de 25-11-14 de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local de dicho Ministerio, que deniega a la Corporación Local recurrente la concurrencia a subvención por prestación del servicio de transporte urbano colectivo del año 2014 por no disponer del correspondiente Plan de Movilidad Sostenible aprobado definitivamente y en vigor.

A tal efecto, y conforme a la normativa vigente, en fecha 21.07.14 se requirió a dicho Ayuntamiento recurrente certificación del Secretario municipal acreditativo de que el Ayuntamiento dispone de Plan de Movilidad Sostenible, indicando la fecha de su aprobación definitiva.

En fecha 17.10.14 el citado Ayuntamiento presentó tal certificación manifestando que en fecha 23.09.14 se aprobó por la Junta de Gobierno la propuesta de dicho Plan y se adoptaron las medidas precisas para garantizar la participación del público en la elaboración de un documento definitivo.

En fecha 6.11.14 se requirió nuevamente tal certificación en la forma dicha, siendo así que en fecha 11.11.14 se manifiesta que el citado Plan no ha sido aprobado definitivamente.

**SEGUNDO.** - La demanda actora, tras relatar detalladamente los antecedentes del caso y la normativa aplicable, se sustenta en resumen suficiente y conciso en lo que sigue:

1.- El Ministerio equipara el término legal "disponer" con "tener aprobado" el correspondiente Plan de Movilidad Sostenible.

2.- El Ayuntamiento dispone de dicho Plan que ha utilizado para el desarrollo de su política en materia de transportes, citando en su favor el artº 3 del Código Civil, sobre interpretación de las normas, entendiendo que la Ley en cuestión no exige tener aprobado el citado Plan, sino únicamente elaborado y en utilización, siendo así que hasta 2014 no se ha exigido tal aprobación y que el Ayuntamiento actor ha recibido anualmente esta subvención.



3.- Lo relevante es acreditar que se han implementado y se van a desarrollar las políticas requeridas en materia de transporte urbano, siendo por ello indiferente que el Plan en cuestión en que se fundamentan esté o no definitivamente aprobado.

La Abogacía del Estado se opone a la demanda actora, instando la confirmación del acto impugnado, por lo que extractamos brevemente de seguido:

1.- Inadmisibilidad del presente recurso por resultar extemporáneo ( artículos 46.1 y 69 e) LJCA ), puesto que se interpone en fecha 2.02.15, siendo así que el acto impugnado fue notificado en fecha 1.12.14.

2.- Procedencia del acto impugnado, por aplicación estricta y rigurosa del citado artº 117.2 a) LPGE 2014, dado su contenido, siendo así que la actora incumple dicho requisito legal en una interpretación gramatical y lógica de la norma, cual se pronuncia el informe de la Abogacía del Estado de 24.07.14, obrante en el expediente.

Por su parte el Ayuntamiento de Dos Hermanas sustenta asimismo la inadmisión del recurso por dicha causa legal, así como la conformidad a Derecho del acto impugnado, citando jurisprudencia y precedentes de Sala a su favor en materia subvencional.

Asimismo el Ayuntamiento de Algeciras sustenta la desestimación del recurso por no cumplir la recurrente tal requisito legal.

**TERCERO.-** En cuanto a la inadmisión opuesta, debe rechazarse en tanto que, cual resulta de lo actuado y aporta además la actora a las actuaciones, el acto recurrido se notificó a la actora en fecha 2.12.14, según sello de entrada municipal, por lo que el presente recurso se presentó en plazo legal (2.02.15), conforme a lo previsto en el artº 46.1 LJCA y jurisprudencia al efecto sobre cómputo de los plazos establecidos en meses( entre otras muchas, STS de 1.03.11, con cita de precedentes).

Además presentado el recurso a las 13,02 horas del citado día 2.02.15, cual obra al folio inicial de autos, entraría en juego el artº 135.1 LEC, aplicable en este orden jurisdiccional ( STS de 14.12.09, entre otras muchas)

**CUARTO.-** En primer término, en cuanto normativa aplicable al caso, ha de recogerse que el artículo 117.2 de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 (LPGE 2014), establece en materia de subvenciones a las entidades locales por servicios de transporte colectivo urbano que "En la distribución del crédito podrán participar las Entidades locales que dispongan de un servicio de transporte público colectivo urbano interior, cualquiera que sea la forma de gestión, que cumplan los siguientes requisitos:

a) Disponer de un Plan de Movilidad Sostenible, coherente con la Estrategia Española de Movilidad Sostenible, según lo establecido en el art. 102, "Fomento de los Planes de Movilidad Sostenible", de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, en su redacción dada por la disposición final trigésima primera de Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2012, que dice lo siguiente:

«A partir del 1 de enero de 2014, la concesión de cualquier ayuda o subvención a las Administraciones autonómicas o Entidades locales incluida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y destinada al transporte público urbano o metropolitano, se condicionará a que la entidad beneficiaria disponga del correspondiente Plan de Movilidad Sostenible, y a su coherencia con la Estrategia Española de Movilidad Sostenible».

Dicho precepto de LPGE 2014 establece como plazo máximo para remitir las correspondientes solicitudes el día 1.07.14, facultando al Ministerio para determinar la forma de presentación de las mismas.

Del mismo modo, su inciso final preveía que "a los Ayuntamientos que no cumplieran con el envío de la documentación en la forma prevista en este artículo no se les reconocerá el derecho a percibir la ayuda destinada a financiar el servicio de transporte público colectivo de viajeros por causa de interés general y con el fin de evitar perjuicios financieros a los demás perceptores".

**QUINTO.-** Aplicando la normativa expuesta en el ordinal previo al caso concreto, a la vista de la prueba admitida y practicada, ha lugar a concluir la desestimación del recurso, ante la desatención, por el Ayuntamiento recurrente, a sendos requerimientos de 21.07.14 y 6.11.14, donde se apercibía expresamente de las consecuencias legales para el caso de falta de aportación del Plan de Movilidad Sostenible.

En lugar de atenderlos, la Corporación municipal aportó la documentación que ya hemos reseñado, siendo así que no se aporta un plan de movilidad sostenible, aprobado definitivamente, lo que impide su consideración para la concesión de la subvención denegada, sin que la interpretación de la norma por la actora, que resulta subjetiva e interesada, pueda llevar por sí misma al éxito del recurso actor.



Debe recordarse al respecto la modificación normativa introducida por LPGE 2014, que obliga razonablemente a tener aprobado el correspondiente Plan para poder acceder a las subvenciones por dicho concepto y ejercicio presupuestario.

Dándose en consecuencia un solapamiento de incumplimientos, tanto de la obligación legalmente prevista en el art. 117.2 de la Ley 22/2013, como de la obligación administrativa de atender a los reiterados requerimientos de aportación de documentación, no puede esta Sección sino concluir la desestimación de las pretensiones de la recurrente, estando la resolución impugnada debidamente motivada precisamente como consecuencia de lo patente de los incumplimientos, sin que a la competencia de la jurisdicción conceder dispensa o exención alguna de los requisitos clara y legalmente establecidos, lo que afectaría además a los demás potenciales beneficiarios de la subvención, cual recoge la propia Ley trascrita y recuerdan los codemandados en autos.

En el mismo sentido, sobre esta misma subvención y motivo de denegación en un supuesto semejante, podemos citar la *sentencia de esta Sala y Sección de 23.06.16 (PO 347/15-ROJ 7204/16-)*, siendo allí recurrente el Ayuntamiento de Lorca.

**SEXTO.-** Asimismo y con carácter general sobre esta misma clase de subvención, podemos citar la *sentencia de esta Sala, Sección 8ª, de 17.04.13 (PO 1138/11-ROJ 4579-)*, a cuyo tenor:

" **SEXTO** .- Al objeto de situar adecuadamente el marco de la controversia, debe

hacerse una precisión inicial sobre la naturaleza del procedimiento articulado ante la Administración, puesto que no se trata de un procedimiento donde la entidad asuma el papel de "administrado" en los términos de la Ley 30/92, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sino que más bien se sitúa en una **relación jurídica de sujeción especial**, con derechos y deberes diferentes de los que habitualmente cuenta el administrado en una relación administrativa ordinaria.

Por ello, las alegaciones de los supuestos vicios procedimentales denunciados por la parte recurrente, deberían ser valorados solo si tales omisiones hubieran podido producirle algún tipo de indefensión porque, por ejemplo, no se le hubiera dado pleno y completo conocimiento de los motivos que sustentan la actuación administrativa.

Como ha 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.

Así, 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.

Así pues, el potencial destinatario no dispone "a priori" de ningún derecho subjetivo a la obtención de la ayuda y por ello su denegación no puede entenderse que lesione derecho alguno por más que el interesado pueda albergar legítimas expectativas sobre su concesión.

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 participan 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.

Así se declara en la *sentencia de esta misma Sala y Sección de esta Sala, de fecha 31 de marzo de 2010, (rec. 417/2008*. Ponente Sr. Portillo García) que, en tema similar recuerda que precisamente de este inciso último "se desprende que **nos hallamos ante un procedimiento de concurrencia competitiva**, en el sentido de que el crédito presupuestario previsto para subvencionar a las Entidades locales por servicios de transporte colectivo urbano ha de repartirse entre todas las que presentan sus solicitudes de conformidad con los datos que resultan de la documentación que presentan.

(.....)



(.....) **si el Ayuntamiento incurrió en un error que pudo subsanar pues la Administración le requirió para que subsanara los desfases que se apreciaban en su solicitud inicial, debe cargar con la consecuencia de tal error** , porque la Administración del Estado repartió el crédito entre los Ayuntamientos que lo solicitaron y al determinar la cuantía que le correspondía no hizo sino tener en cuenta los datos por él facilitados y aplicar la normativa expresamente prevista en la ley, sin que por ello se pueda sostener que se ha vulnerado el principio de proporcionalidad, al venir la consecuencia derivada directamente del tenor de la ley que regula la subvención y al poder la rectificación posterior perjudicar al resto de las corporaciones locales que presentaron sus solicitudes ."

Las sentencias del Tribunal Supremo de 4 de octubre de 1.996 o de 9 de mayo de 1.997 **afirman que la normativa relativa a subvenciones ha de ser interpretada de modo restrictivo** . Concretamente, la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de febrero de 1.998 decía " que en materia de subvenciones, como ha tenido ocasión de declarar esta Sala, hay que atenerse a los términos de la norma que las crea y las regula, sin que sea dable por la vía de su interpretación extenderlas a supuestos por ella no previstos, sin perjuicio, de que se puedan instar su modificación o ampliación ante el órgano competente, a fin de evitar imponer a la Administración obligaciones económicas por ella no queridas, y por tanto no previstas, y mucho más cuando lo es en materia como las subvenciones, las que no determinan otras obligaciones que las que ella misma, la Administración, quiera y pueda contraer " .

**SÉPTIMO.-** Todo lo expuesto conlleva el decaimiento de las pretensiones de la parte recurrente y la correspondiente desestimación del presente recurso, sin que los motivos secundarios aducidos en la demanda provoquen modificación del citado parecer, al tratarse de motivos que, o bien han resultado tácitamente desestimados a la luz de lo expuesto *ut supra* , o bien son accesorios, y necesariamente decaen como consecuencia de la desestimación del principal, debidamente resuelto y cuya suerte siguen, sin que ello conlleve incongruencia omisiva de trascendencia constitucional alguna, ante la reiterada e invariada jurisprudencia constitucional que establece que una resolución judicial incurre en incongruencia omisiva "cuando el órgano judicial deja sin contestar alguna de las pretensiones sometidas a su consideración por las partes, siempre que no quepa interpretar razonablemente el silencio judicial como una desestimación tácita cuya motivación pueda inducirse del conjunto de los razonamientos contenidos en la resolución" (por todas, STC 25/2012, de 27 de febrero , FJ 3).

**OCTAVO.-** En consecuencia con lo anterior, procede pues la desestimación del presente recurso, en los términos señalados, con condena en costas a la parte actora, dado el resultado del debate ( artº 139.1 LJCA ), condena que se limita a la suma de 400 euros en concepto de honorarios de Letrado y Procurador, en su caso, para cada una de las partes demandadas, siguiendo criterio de esta Sección, dada la índole y circunstancias del pleito ( artº 139.3 LJCA ).

En su virtud, en nombre del Rey y por la autoridad que nos confieren la Constitución y el pueblo español.

## FALLAMOS

1.- **DESESTIMAR** el recurso contencioso-administrativo 83/15, interpuesto por el **AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA** , contra la Resolución de 25-11-14 de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local de dicho Ministerio , que deniega la concurrencia a subvención por prestación del servicio de transporte urbano colectivo del año 2014 por no disponer del correspondiente Plan de Movilidad Sostenible aprobado definitivamente y en vigor.

actuación administrativa que en consecuencia se confirma por resultar ajustada a Derecho.

2.- Imponer a la parte actora las costas del presente recurso, en los términos del Fº Jº 8º de esta sentencia.

Contra la presente sentencia cabe interponer Recurso de Casación, dentro de los TREINTA días siguientes al de su notificación, a preparar ante esta Sala ( artículos 86 y 89 LJCA , en la redacción dada por la Disposición Final 3ª de la Ley Orgánica 7/15, de 21-07 , modificativa de la LOPJ).

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

## Procedimiento Ordinario 83/2015

**PUBLICACIÓN.-** Dada, leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el/la Ilmo/a. Sr/a. Magistrado/a Ponente D./Dña. JOSE RAMON GIMENEZ CABEZON, estando la Sala celebrando audiencia pública en el día 20 de febrero de 2017 de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.