ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE SEVILLA
-SECCIÓN TERCERA-

REGISTRO DE ENTRADA
01/03/2019 14:11
ENTRADA NUMERO: 1998

SENTENCIA

RECURSO Nº 410/2017

ILUSTRÍSIMOS SEÑORES.
PRESIDENTE:
D.

MAGISTRADOS:
D.
D.

En la ciudad de Sevilla, a siete de febrero de dos mil diecinueve.

La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, ha visto el recurso número 410/2017, en el que son parte, de una como recurrente, el Excmo. Ayuntamiento de Coria del Río, representado y asistido por el Letrado don ra; y por la parte demandada; la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio de la Junta de Andalucía, representada y defendida por el Letrado de su Gabinete Jurídico. Siendo Ponente el Magistrado Ilmo. Sr. D. quien expresa el parecer de la Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la referida representación se presentó escrito interponiendo recurso contencioso-administrativo contra la Resolución del Secretario General de Empleo, de fecha 18 de abril de 2017, por la que resuelve declarar la nulidad de los Convenios de Colaboración de fecha 16-07-2002, 18-11-2003 y 12-04-2004 suscritos por la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social y el Instituto de Fomento de Andalucía, por los que se encomienda a éste la gestión del otorgamiento de varias ayudas al Ayuntamiento de Coria del Río: y, asimismo, resuelve la obligación de devolución del importe total de la cantidad percibida indebidamente (RVO 14/2016), registrándose el recurso con el número 410/2017 siendo la cuantía de 162.171,61 euros.

SEGUNDO.- Teniendo por interpuesto el recurso, se acordó su tramitación conforme a las normas establecidas para el procedimiento en primera o única instancia en el Capítulo I del Título IV de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y, recibido el

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

expediente administrativo se dio traslado a la parte actora para deducir demanda, lo que efectuó en tiempo y forma mediante escrito, que en lo sustancial se da aquí por reproducido.

TERCERO.- Dado traslado al demandado para contestar la demanda, lo efectuó mediante escrito, que en lo sustancial se da por reproducido en el que suplicaba se dictase sentencia por la que desestime por ser ajustado a derecho el acto administrativo impugnado.

CUARTO.- Recibido el juicio a prueba fueron propuestas y practicadas las que constan en sus respectivas piezas, y no siendo necesaria la celebración del vista pública, pasaron los autos a conclusiones, que evacuaron las partes en tiempo y forma mediante escritos que obran unidos a autos, señalándose seguidamente día para votación y fallo, que tuvo lugar en el día de ayer, en el que se deliberó, voto y fallo.

QUINTO.- En la tramitación de este procedimiento se han observado las exigencias legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Tiene por objeto el presente recurso jurisdiccional analizar y decidir sobre la conformidad a Derecho de la Resolución del Secretario General de Empleo de la Junta de Andalucía, de fecha 18 de abril de 2017, por la resuelve declarar la nulidad de los Convenios de Colaboración de fecha 16-07-2002, 18-11-2003 y 12-04-2004 suscritos por la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social y el Instituto de Fomento de Andalucía, por los que se encomienda a éste la gestión del otorgamiento de varias ayudas al Ayuntamiento de Coria del Río: y, asimismo, resuelve la obligación de devolución del importe total de la cantidad percibida indebidamente (RVO 14/2016).

Por la parte recurrente, se alega que se ha producido la caducidad del procedimiento de revisión de oficio, así como que se le ha causado indefensión por falta de notificación del dictamen del Consejo consultivo de Andalucía y por último aduce que se han vulnerado los principios de confianza legítima y buena fe.

Por su parte, la Administración demandada opone, en cuanto al fondo, que es ajustada a derecho la resolución recurrida interesando la desestimación del recurso.

SEGUNDO.- Conviene significar, para la más adecuada resolución de esta litis, los siguientes antecedentes fácticos y jurídicos que resultan del expediente administrativo y de los propios escritos de las partes:

Mediante Resolución de la Delegación Provincial de Sevilla de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico de la Junta de Andalucía, de fecha 16/07/2002, se concede subvención por importe de 30.005,60 euros,

correspondientes a subvención de la "V Feria del Automóvil" y la "III Feria de Muestras" del Municipio de Coria del Río (Sevilla).

Mediante Resolución de la Dirección General de trabajo y Seguridad Social (por encomienda de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico de la Junta de Andalucía) de fecha 18/11/2003, se firma un Protocolo de colaboración por el que se concede ayuda por importe de 72.121,00 euros, correspondientes al proyecto de confección de estudio de viabilidad para el desarrollo de actividad productiva y de empleo en la localidad de Coria del Río (Sevilla).

Mediante Resolución de la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social (por encomienda de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico de la Junta de Andalucía), de fecha 12/04/2004, se concede subvención correspondiente al proyecto de materialización singular de ayuda al Municipio de Coria del Río (Sevilla).

El 26/02/2013, se dicta Orden del Consejero de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo de la Junta de Andalucía por el que se declara la nulidad de los Convenios de Colaboración suscritos por la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social y el Instituto de Fomento de Andalucía, de fechas 16/07/2002, 18/11/2003 y 12/04/2004, que dieron lugar a la concesión de las ayudas y subvenciones referidas.

La referida Orden, fue recurrida, recurso 288/2013, de la Sección Primera de esta Sala, que dictó sentencia de fecha 14/11/2014 por la que se estimaba en recurso contencioso-administrativo presentado por el Ayuntamiento de Coria del Río y anulaba por caducidad la Orden.

En fecha 14/11/2013 se notifica al Ayuntamiento de Coria del Río la Resolución por la que se inicia el procedimiento para la devolución de las cantidades percibidas tras la declaración de nulidad de los Convenios de Colaboración suscritos por la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social y el Instituto de Fomento de Andalucía, de fechas 16/07/2002, 18/11/2003 y 12/04/2004, los mismos antes citados.

Tras la presentación de alegaciones por el Ayuntamiento de Coria del Río, se dicta por la Secretaría General de Empleo con fecha de 10 de abril de 2014, Resolución acordando la procedencia de la devolución de 162.171,61 euros derivado de la declaración de nulidad de los Convenios de Colaboración antes expresados, y se acuerda requerir para la devolución de las cantidades que declara indebidamente percibidas.

Contra esta resolución se interpuso recurso contencioso por el Ayuntamiento de Coria del Río, . Ordinario 435/2014 de la Sección primera de esta Sala dio la razón al Ayuntamiento de Coria del Río , declarando la no obligación de devolución de las cantidades, pero en este caso concreto, además se hizo por comunicación de la propia representación procesal de la Junta de Andalucía que al contestar la demanda puso de manifiesto que extraprocesalmente se habia

dejado sin efecto la resolución recurrida y por tanto había desaparecido por satisfacción extraprocesal, el objeto del recurso.

A los precedentes hechos le son de aplicación, según la actora, los siguientes argumentos de fondo:

Es un hecho cierto que la Orden de 26/02/2013 de la Consejería de Economía, Economía, Innovación, Ciencia y Empleo de la Junta de Andalucía por el que se declara la nulidad de los Convenios de Colaboración suscritos por la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social y el Instituto de Fomento de Andalucía, de fechas 16/07/2002, 18/11/2003 y 12/04/2004, que dieron lugar a la concesión de las ayudas y subvenciones referidas ha sido declarado judicialmente como un acto nulo.

La Resolución de la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social, se basa en el argumento único que consiste en que los actos administrativos por medio de los cuales se conceden las subvenciones y ayudas "incurren en el supuesto de nulidad de pleno derecho previsto en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre ya que se han dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, pues no constan los trámites esenciales del procedimiento para conceder subvención, para resolver en el sentido de requerir el reintegro de las subvenciones, lo que se hace con evidente afán recaudatorio.

Considera la actora es la cuarta vez que se incoa expediente de revisión de oficio lo cual aquél genera una situación de inseguridad jurídica, infringiéndose, de modo patente, lo dispuesto en el artículo 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Por otro lado, el procedimiento, igualmente, atenta al principio de la protección de la confianza legítima que se basa en signos externos producidos por la Administración originariamente del acto cuya nulidad se pretende, lo suficientemente concluyentes para que induzcan razonablemente a confiar en la legalidad de la actuación administrativa.

A mayor abundamiento, el procedimiento de revisión de oficio objeto RVO 14/2016, habría caducado por cuando se habría superado el plazo de seis meses previsto en el artículo 106.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, para resolver y notificar el mismo. A este respecto cabe decir que la solicitud del preceptivo dictamen al Consejo Consultivo de Andalucía no interrumpió dicho plazo de caducidad por cuanto no consta en esta Secretaría General que fuese notificado al Ayuntamiento dicho trámite no produciéndose, por tanto, los efectos suspensivos del plazo para resolver el procedimiento.

TERCERO.- Hemos de recordar lo que dice la STS de 6 de febrero de 2018, Rec. 3470/2015 (vid. STS de esta Sala, Sección Primera, de 23 de febrero de 2018, Rec. 742/2013), que casa la sentencia de esta Sala, Sección Primera, de

Página Segura de ... Permite la verificación de la integridad ...

15 de septiembre de 2015, recurso núm. 620/2014, referente a las cuestiones aquí suscitadas sobre la caducidad, prescripción, además de las relativas a la nulidad de pleno derecho de los convenios de colaboración, vulneración de la confianza legítima y otras más:

"... debemos comenzar estableciendo la secuencia de los distintos hitos del procedimiento y el cómputo del plazo, para comprobar que, efectivamente, no se ha producido la caducidad del procedimiento. Advirtamos antes que para determinar la finalización del procedimiento hemos de estar a la fecha de la resolución, y no a la de su notificación, ya que es aquella la que determina la finalización del plazo de duración del procedimiento en el caso específico del ejercicio de la facultad de revisión de oficio. En este sentido se ha pronunciado esta Sala en sentencia de 18 de marzo de 2008 y 11 de mayo de 2017 , cits., resaltando la diferencia entre el régimen general de la caducidad previsto en el art. 44.1 de la LPAC , que establece que el transcurso del plazo máximo sin haberse dictado y notificado la resolución producirá la caducidad, y el del procedimiento de revisión, para el que rige lo dispuesto en el art. 102.5 de la LPAC , que anuda el efecto de la caducidad al transcurso del plazo máximo de tres meses sin haberse dictado la resolución.

Volviendo al cómputo de los plazos, constatamos que el procedimiento se inició por orden de 1 de abril de 2013, que ya acordó la ampliación por un mes y quince días del plazo de tres meses previsto en el art. 102.5 de la LPAC , lo que sitúa el plazo para resolver en cuatro meses y quince días. El día 27 de mayo de 2013 se solicitó el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, que lo emitió en sentido favorable el día 30 de julio de 2013, recibiéndose por el órgano competente para resolver el día 5 de agosto de 2013 (folio 561). La resolución final se dictó el 2 de septiembre de 2013, y se notificó el día 17 de septiembre de 2017 a la entidad Matadero de la Sierra Morena, S.A..

En consecuencia, entre la fecha que se solicitó el dictamen del Consejo Consultivo con suspensión del plazo máximo para dictar resolución (27 de mayo de 2013) y la fecha en que se recibió el mismo (5 de agosto de 2013) habían transcurrido dos meses y nueve días, lapso de tiempo inferior al plazo máximo de suspensión del plazo para resolver que establece el art. 42.5.c) de la LPAC , por lo que en este periodo de tiempo no corrió el plazo máximo para resolver. Reanudado el cómputo del plazo el día 5 de agosto de 2013, la resolución del expediente se dictó el día 2 de septiembre de 2013, por lo que habían transcurrido tan sólo 27 días desde la reanudación del plazo para dictar resolución, que sumados a los 56 días (un mes y 26 días) que habían transcurrido desde el día 1 de abril de 2013, en que se inició el procedimiento, hasta el día 27 de mayo de 2013 en que se acordó la suspensión, hacen un total de dos meses y 23 días. Y hasta la notificación de la resolución acordando la revisión de oficio, el día 17 de septiembre de 2013, habían transcurrido 3 meses y 8 días desde el inicio del procedimiento. Es evidente, pues, que en ningún caso se agotó el plazo máximo de cuatro meses y quince días de que disponía la Administración, y no se produjo la caducidad del procedimiento. El recurso de casación ha de prosperar, por lo que hemos de casar y anular la sentencia

recurrida. ".

En el presente caso cabe rechazar el argumento de la caducidad de la revisión de oficio, por cuanto el inicio del expediente tuvo lugar el 31 octubre 2016 (folios 184 a 188) concluyendo mediante resolución del Secretario General de Empleo de 18 de abril de 2017 (folios 263 a 278), por lo tanto, dentro del plazo de seis meses del artículo 106.5 de la ley 39/2015, en vigor desde el 3 octubre 2016. También se tramitó conforme a lo prevenido en el artículo 102.5 de la ley 30/1992 pues se suspendió el procedimiento para recabar el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía el día 30 noviembre 2016 reanudándose al recibir el mismo la Consejería el 10 de abril de 2017.

En cuanto a la falta de notificación del dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía con resultado de indefensión para el Ayuntamiento, con la anterior sentencia cabe precisar que: *"se alega, ya lo hemos adelantado al tratar de la caducidad, la falta de notificación del dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, además de criticar lo infundado que para la actora resulta su posición favorable a la nulidad de los actos sujetos a revisión. Ciñéndonos ahora al aspecto de la notificación o traslado del dictamen a la interesada, ya se ha señalado que lo que establece la Ley es la comunicación de la recepción del dictamen, comunicación que en este caso se hizo con la incorporación de este dato y del sentido del dictamen en la resolución final del procedimiento (antecedente de hecho vigésimo de la misma), y así lo reconoció expresamente la recurrente al formalizar recuso potestativo de reposición. Es evidente que en dicho momento, y al objeto de formalizar su recurso de reposición, como en cualquier otro momento posterior, la interesada pudo hacer uso de su facultad de tomar conocimiento de todos los documentos que pudieran convenir a su derecho y solicitar copia, incluido el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, ejerciendo así los derechos previstos en el art. 35 de la LPAC.*

En consecuencia, no se ha producido ninguna quiebra de las garantías del procedimiento que haya ocasionado indefensión efectiva por falta de traslado del dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía. Hay que tener en cuenta que la potestad de revisión de oficio no se puede equiparar en modo alguno con el ejercicio de una potestad sancionadora, por lo que no cabe pedir la nulidad de pleno derecho sobre la base de una pretendida lesión esencial del derecho de defensa, susceptible de amparo constitucional. El derecho a la defensa sólo constituye un derecho susceptible de dicho remedio constitucional en el marco de un procedimiento sancionador, por la aplicación al mismo -aun con cierta flexibilidad- de las garantías propias del proceso penal, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de este Tribunal Supremo [por todas, sentencia de 19 de noviembre de 2012 (rec. cas. núm. 1673/2011) citando a su vez la de 11 de julio de 2003 (rec. cas. núm. 7983/1999)].

Por último, queda descartada cualquier sombra de indefensión porque en el ámbito del recurso contencioso-administrativo o judicial ha podido alegar la actora lo que a su derecho conviniera, como en efecto ha hecho en su demanda.".

Código Seguro de ... Permite la verificación de la integridad ...

En el presente caso consta debidamente acreditado en el expediente a los folios 226 a 262 y singularmente al folio 221, que la comunicación al Ayuntamiento (notificación al folio 223 y 228) se realizó: " *de conformidad con lo establecido en el artículo 17.10.b) de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía, con fecha 30 de noviembre de 2012, la persona titular de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio ha solicitado el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Andalucía, relativo al procedimiento de revisión de oficio de las actuaciones llevadas a cabo por la entonces Dirección General de Trabajo y Seguridad Social para el otorgamiento de una ayuda de carácter excepcional al AYUNTAMIENTO DE CORIA DEL RÍO.*

Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22.1.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se informa que en igual fecha el Sr. Consejero ha dictado Acuerdo por el que se suspende el plazo máximo legal para resolver y notificar, por el tiempo que medie entre la petición del citado dictamen y la recepción del mismo.".

Por último, es en la propia resolución que finaliza el procedimiento de revisión en la que se hace constar en los antecedentes de hecho y en concreto del vigésimo al vigésimo segundo los datos de la notificación al Ayuntamiento y del concreto contenido dictamen final de dicho Consejo Consultivo andaluz, por lo que este motivo debe rechazarse

En cuanto a la nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992 y la interpretación que de la misma realiza la recurrente, dice la sentencia que aquí seguimos: "*Sostiene la demanda que el expediente de subvención no incurrió en la causa de nulidad prevista en el art. 62.1.e) de la LPAC , que ha declarado la resolución impugnada. Afirma la demandante que el procedimiento consta de los trámites esenciales. En este sentido, procede remitirnos a lo razonado en relación a las características del procedimiento de concesión de subvenciones en nuestra sentencia de 11 de mayo de 2017 (rec. cas. núm. 1824/2015) por analizar todas las cuestiones al respecto que se suscitan en las alegaciones de la demandante. Así, en el FD 12 se expone que en ningún caso puede entenderse cumplidos los trámites necesarios para obtener una subvención a través de actuaciones carentes de los mínimos requisitos formales y de procedimiento establecidos al efecto, y que el simple desarrollo de una actividad de inversión e incluso el desarrollo de una explotación real de las instalaciones en que se hubiere empleado el importe de la subvención no puede colmar en modo alguna aquellas exigencias. Decimos así en la sentencia de 11 de mayo de 2017, cit., que «[...] La supuesta categoría de subvención formalizada por convenio sobre la que argumenta la demandante carece del menor apoyo legal en las normas de la legislación de contratos del sector público que cita la actora. Bastará recordar para ello que la actividad de fomento propia de las subvenciones y otras formas de ayuda no es una actividad contractual, ya que no tiene como causa una contraprestación sinalagmática, sino la obtención de un determinado comportamiento o finalidad, de manera que*

la invocación de la legislación de contratos carece de todo sentido.

Al respecto, resulta pertinente recordar la consolidada doctrina jurisprudencial de esta Sala, expresada, entre otras, en las sentencias de 7 de abril de 2003 (rec. cas. núm. 11328/1998), reiterada a su vez en la de 4 de mayo de 2004 (rec. cas. núm. 3481/2000) y de 17 de octubre de 2005 (rec. cas. núm. 158/2000), respecto de que la subvención se configura 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 se caracteriza por las notas que a continuación se exponen, que determina que la empresa beneficiaria de la subvención debe cumplir íntegramente todas las condiciones impuestas en la resolución de concesión. Según hemos dicho en nuestra sentencia de 7 de abril de 2003, cit., «[...] 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)» (FD Tercero).

El concepto mismo de la subvención es incompatible con la atribución libérrima de fondos públicos. En ningún caso puede concebirse la subvención como desplazamiento patrimonial sin causa o con fundamento en la mera liberalidad de la entidad concedente. El instituto jurídico subvencional se inscribe en la actividad de fomento de la Administración, y tiene como fin impulsar u orientar comportamientos para la consecución de objetivos dignos de protección y estímulo, siempre sobre la inexcusable premisa que obliga a la Administración a servir con objetividad los intereses generales (art. 103.1 CE) y a satisfacer las necesidades públicas. Partiendo de la búsqueda de un interés público concreto y determinado, al servicio del cual se concibe el instrumento subvencional, y siempre dentro del marco competencial propio de la

Administración concedente, es de todo punto inconcebible una subvención ayuna de causa que la justifique y de procedimiento que asegure la tutela de los fines perseguidos.

En este orden de ideas, no puede olvidarse que el art. 31.2 de la CE dispone que el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía; mandato constitucional que difícilmente puede separarse del deber de todos de contribuir al sostenimiento de tales gastos públicos de acuerdo con los principios mencionados en el apartado 1 del mismo artículo.

Precisamente el procedimiento, que en el presente expediente de subvención luce por su ausencia, es la garantía fundamental de que las subvenciones se otorgan con objetividad y con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho (103.1 de la CE), pues de otro modo podrían propiciarse actuaciones abusivas, arbitrarias, fraudulentas y hasta delictivas, exentas de controles.

Las reglas básicas del procedimiento administrativo, destacadamente la necesidad de que se produzca una solicitud formal de quien pretende obtener la subvención, con todos los requisitos, las bases de la convocatoria, los compromisos que debe asumir la beneficiaria, la fiscalización del gasto, y la propia resolución administrativa que aprecie las razones de utilidad pública e interés social que justifiquen la subvención, han sido omitidas por completo en la sustanciación del expediente de subvenciones que benefició a la actora.

No consta en el expediente ni tan siquiera solicitud, ni directa ni indirectamente a través del plan de viabilidad a que se alude en los convenios suscritos entre el entonces Director General de Trabajo y Seguridad Social de la Junta de Andalucía y el Instituto de Fomento de Andalucía.

La empresa recurrente no comprometió ningún tipo de actuación concreta, ni solicitó de manera precisa subvención alguna en ninguno de los actos que pretende identificar como de iniciación o continuación del procedimiento, procedimiento que no existió en ninguno de sus trámites esenciales, más allá de las resoluciones y convenio que son objeto de revisión, y de las actuaciones materiales de pago.

En definitiva, el comportamiento de la empresa recurrente se limitó, sin asumir compromiso concreto alguno, a recibir sucesivas subvenciones para cuyo pago se instrumentaron entre el citado Director General y el Instituto de Fomento de Andalucía convenio para la materialización de los pagos ordenados en las resoluciones de aquel, que no tenían más base ni soporte que la decisión del citado Director General, sin la previa prosecución de ningún procedimiento que merezca desde el punto de vista jurídico tal consideración. Por ello, la infracción de los trámites esenciales del procedimiento determinante de la nulidad de pleno derecho [art. 62.1.e) de la LPAC] resulta incontestable y la alegación ha de ser rechazada.

La apreciación de la grosera omisión de los trámites elementales del procedimiento está expuesta con toda claridad y justificación en el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, de ahí que no se adentre en datos concretos del expediente como pretende la recurrente en sus alegaciones de falta de motivación del mismo, pues la absoluta inexistencia de los elementos básicos de procedimiento administrativo exigible hace innecesario la mención de aquello que en modo alguno puede suplir tales carencias.".

En cuanto a la vulneración del principio de confianza legítima la resolución de casación que aquí seguimos viene a decir:

"La actora invoca la vulneración del principio de confianza legítima, que complementa con la invocación del principio de buena administración, insistiendo en que ha desarrollado, asumiendo las compromisos que dice haber expuesto para obtener la subvención, una actividad real, que se ha traducido en inversiones millonarias por parte de MSM, que en la confianza legítima de la actuación de la Administración invirtió en una actividad industrial que se considera de interés por la Administración, y que ha creado una plantilla de trabajadores y una actividad con desarrollo y presencia real en el mercado.

Para valorar adecuadamente si se ha generado una situación de confianza legítima en la empresa beneficiaria de la subvención por la actuación de la Administración, donde supuestamente se ha generado dicha expectativa legítima, hay que partir como premisas del concreto objeto del procedimiento, y de la naturaleza de las funciones que correspondían al órgano que actuó en todo momento como interlocutor de la empresa recurrente.

Pues bien, ningún operador jurídico y económico podría atribuir la menor apariencia de regularidad a un modo de actuar por el órgano administrativo carente de todo procedimiento regular, ni es admisible sostener, como pretende la recurrente, que existía apariencia de ejercicio normal de competencias propias por el Director General de Trabajo y Seguridad Social de la Junta de Andalucía, Sr. Lucas.

Como destaca la resolución recurrida, y no se desvirtúa, no consta en el expediente, y menos aún en esos documentos a los que la recurrente pretende atribuirle el cumplimiento de compromisos adquiridos, ningún plan de inversiones ni de mantenimiento del empleo que así pueda ser considerado. No ha existido, en este caso, ningún elemento que permita apreciar una actividad administrativa normal, que pudiera ser generadora de tal expectativa legítima. Antes bien, la actora, que muestra el conocimiento propio de un operador jurídico y económico de implantación, no ya regional, sino nacional, no pudo legítimamente considerar que el procedimiento seguido cumpliera con los mínimos requisitos habituales. La recurrente, que incluso alega en su favor haber recibido otras subvenciones distintas a las que se refiere el expediente de revisión de oficio, conoce, como no puede de ser de otra manera por su nivel de implantación en el mercado, cómo son los procedimientos de subvención, por lo que no puede declararse defraudado en ninguna legítima expectativa por la

revisión de oficio de unas actuaciones administrativas que le han proporcionado subvenciones millonarias, sin haber seguido ninguno de los trámites ni acreditado los requisitos que le constan como trámites habituales en la actividad de fomento de la Administración.

Como hemos expuesto en nuestra sentencia de esta Sala de 21 de febrero de 2006 (rec. cas. núm. 5959/2001), se reproduce en la sentencia de 15 de diciembre de 2007 (rec. cas. núm. 1830/2005) y de 11 de mayo de 2017 (rec. cas. núm. 1960/2015), el principio de confianza legítima, tiene el siguiente ámbito de protección, condicionado a la concurrencia de estos presupuestos:

«El principio de buena fe o confianza legítima, principio que tiene su origen en el Derecho Administrativo alemán (Sentencia de 14-5-1956 del Tribunal Contencioso- Administrativo de Berlín), y que constituye en la actualidad, desde las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 22-3-1961 y 13-7-1965 (asunto Lemmerz- Werk), un principio general del Derecho Comunitario, que finalmente ha sido objeto de recepción por nuestro Tribunal Supremo desde 1990 y también por nuestra legislación (Ley 4/99 de reforma de la Ley 30/92, art. 3.1.2). Así, la STS de 10-5-99 , recuerda "la doctrina sobre el principio de protección de la confianza legítima, relacionado con los más tradicionales en nuestro ordenamiento de la seguridad jurídica y la buena fe en las relaciones entre la Administración y los particulares, y que comporta, según la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y la jurisprudencia de esta Sala, el que la autoridad pública no pueda adoptar medidas que resulten contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad en las decisiones de aquélla, y en función de las cuales los particulares han adoptado determinadas decisiones. O dicho en otros términos, la virtualidad del principio invocado puede suponer la anulación de un acto o norma y, cuando menos, obliga a responder, en el marco comunitario de la alteración (sin conocimiento anticipado, sin medidas transitorias suficientes para que los sujetos puedan acomodar su conducta y proporcionadas al interés público en juego, y sin las debidas medidas correctoras o compensatorias) de las circunstancias habituales y estables, generadoras de esperanzas fundadas de mantenimiento. Sin embargo, el principio de confianza legítima no garantiza la perpetuación de la situación existente; la cual puede ser modificada en el marco de la facultad de apreciación de las instituciones y poderes públicos para imponer nuevas regulaciones apreciando las necesidades del interés general".

Por otra parte, el origen ilícito o gravemente irregular de la actuación administrativa, y la absoluta indefinición de los compromisos o actuaciones que debería desarrollar la beneficiaria de la subvención, es por completo incompatible con el nacimiento de una expectativa legítima digna de protección, pues como precisamos en nuestra sentencia de 1 de febrero de 1999 (recurso de casación 5475/1995) « este principio no puede invocarse para crear, mantener o extender, en el ámbito del Derecho público, situaciones contrarias al ordenamiento jurídico, o cuando del acto precedente resulta una contradicción con el fin o interés tutelado por una norma jurídica que, por su naturaleza, no es susceptible de amparar una conducta discrecional por la Administración que

suponga el reconocimiento de unos derechos y/u obligaciones que dimanen de actos propios de la misma. O, dicho en otros términos, la doctrina invocada de los «actos propios» sin la limitación que acaba de exponerse podría introducir en el ámbito de las relaciones de Derecho público el principio de la autonomía de la voluntad como método ordenador de materias reguladas por normas de naturaleza imperativa, en las que prevalece el interés público salvaguardado por el principio de legalidad; principio que resultaría conculcado si se diera validez a una actuación de la Administración contraria al ordenamiento jurídico por el solo hecho de que así se ha decidido por la Administración o porque responde a un precedente de ésta. Una cosa es la irrevocabilidad de los propios actos declarativos de derechos fuera de los cauces de revisión establecidos en la Ley (arts. 109 y 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 , 102 y 103 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, Ley 30/1992 , modificada por Ley 4/1999), y otra el respeto a la confianza legítima generada por actuación propia que necesariamente ha de proyectarse al ámbito de la discrecionalidad o de la autonomía, no al de los aspectos reglados o exigencias normativas frente a las que, en el Derecho Administrativo, no puede prevalecer lo resuelto en acto o en precedente que fuera contrario a aquéllos. O, en otros términos, no puede decirse que sea legítima la confianza que se deposite en un acto o precedente que sea contrario a norma imperativa» (FD segundo). ".

En el presente caso se describe por la resolución aquí impugnada en su fundamento cuarto todas las irregularidades con notable gravedad algunas (no se ha formulado solicitud formal válida previa a la firma de los convenios; no existe un presupuesto desglosado en partidas de la actividad a subvencionar; no constan en el expediente memorias justificativas de la excepcionalidad de las ayudas; los convenios carecen de una mínima motivación coherente etc.) que máxime al tratarse de una administración pública la beneficiaria de la subvención debe ser exigida una mayor pulcritud en el desenvolvimiento y ejecución de lo subvencionado.

Por todo ello corresponde la desestimación del recurso.

CUARTO.- De conformidad con el artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción procede la condena de la Administración al pago de las costas; si bien la Sala, haciendo uso de la facultad que le otorga el apartado 3 del mismo precepto, y dada la cuantía, complejidad del pleito y actividad procesal desarrollada señala que la cifra máxima que en concepto de honorarios de abogado podrá incluirse en la tasación de costas alcanza, por todos los conceptos, la suma de mil euros (1000 euros).

Vistos los artículos citados, los concordantes, y demás pertinentes de general aplicación.

ADMINISTRACIÓN
DE
JUSTICIA

FALLAMOS

Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Excmo. Ayuntamiento de Coria del Río, contra la resolución que el antecedente de hecho primero de esta sentencia se reseña por ser conforme al ordenamiento jurídico. Se imponen las costas a la demandante, con un límite máximo, por todos los conceptos, de mil euros (1000 euros).

Contra esta sentencia cabe preparar recurso de casación por escrito ante esta Sala en plazo de 30 días contados desde el siguiente a la notificación de la presente resolución, en los términos y con las exigencias contenidas en el artículo 86 y ss. LJCA.

Así por esta nuestra Sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

"La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.
Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes."