

**T.S.J.CAST.LA MANCHA CON/AD SEC.2
ALBACETE**

SENTENCIA: 00417/2020

Recurso núm. 277 de 2020

SENTENCIA Nº 417

**SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO. SECCIÓN 2ª.**

Iltmos. Sres.:

Presidenta:

D.ª Raquel Iranzo Prades

Magistrados:

D. Jaime Lozano Ibáñez

D. Miguel Ángel Pérez Yuste

D. Ricardo Estévez Goytre

En Albacete, a veintiuno de diciembre de dos mil veinte.

Vistos por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, los presentes autos número **277/20** el recurso contencioso administrativo seguido a instancia de **CONSEJO DE LA ABOGACÍA DE CASTILLA-LA MANCHA**, representado por la Procuradora Sra. Basarán Conde y dirigido por el Letrado D. Tomás González Cueto, contra la **PRESIDENCIA DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA**, que ha estado representada y dirigida por el Sr. Letrado de la Junta, sobre **SUBVENCIÓN**; siendo Ponente el Iltmo. Sr. Magistrado D. Ricardo Estévez Goytre.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la representación procesal de la actora se interpuso en fecha 15 de octubre de 2018, en la Sección Primera de esta Sala, recurso contencioso-administrativo contra el Decreto 48/2018, de 10 de julio, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Asociación de Mujeres para la Formación y el Desarrollo para la realización del proyecto denominado: Prevención e intervención integral en materia de agresiones y abusos sexuales en Castilla-La Mancha.

Formalizada demanda, tras exponer los hechos y fundamentos jurídicos que estimó aplicables, terminó solicitando se dicte sentencia estimando el recurso de conformidad con lo interesado en el suplico de la misma.

SEGUNDO.- Contestada la demanda por la Administración demandada, tras relatar a su vez los hechos y fundamentos jurídicos que entendió aplicables, solicitó una sentencia desestimatoria del recurso.

TERCERO.- Acordado el recibimiento del pleito a prueba y practicadas las declaradas pertinentes, se reafirmaron las partes en sus escritos de demanda y contestación, por vía de conclusiones.

CUARTO.- Mediante providencia de 30 de junio de 2020 se tuvieron por recibidas las actuaciones remitidas por la Sección Primera de esta Sala en cumplimiento del Acuerdo adoptado por la Sala de Gobierno de este Tribunal Superior de Justicia en fecha 1 de febrero de 2019, publicado en el Boletín Oficial del Estado de fecha 5 de marzo de 2019, correspondientes al Procedimiento Ordinario nº 485/2018, quedando dichas actuaciones pendientes del oportuno señalamiento para votación y fallo.

QUINTO.- Por providencia de 29 de octubre de 2020 se señaló día y hora para votación y fallo el 10 de diciembre de 2020 a las 12 horas, en que tuvo lugar.

SEXO.- En la tramitación del presente recurso se han observado todas las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna el Decreto 48/2018, de 10 de julio, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Asociación de Mujeres para la Formación y el Desarrollo para la realización del proyecto denominado: Prevención e intervención integral en materia de agresiones y abusos sexuales en Castilla-La Mancha (DOCLM nº 138/2018, de 16 de julio).

Como dice su art. 1, el Decreto tiene por objeto regular la concesión directa de una subvención de carácter excepcional a la Asociación de Mujeres para la Formación y el Desarrollo (AMFORMAD), para el desarrollo de actuaciones que conforman el proyecto denominado “*Prevención e intervención integral en materia de agresiones y abusos sexuales en Castilla-La Mancha*” con un presupuesto total estimado de 229.979,00 euros, partida 70.01.323B.48121 Fondo 000000009 de los presupuestos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha:

- 100.000,00 euros, para el ejercicio 2018.
- 129.979,00 euros, para el ejercicio 2019.

De acuerdo con su art. 2, serán subvencionables las siguientes actuaciones de prevención e intervención integral en materia de agresiones y abusos sexuales en Castilla-La Mancha:

- a) Asistencia jurídica y atención psicológica.
- b) Acciones de prevención, difusión y sensibilización.

La parte demandante fundamenta su recurso en dos motivos.

1.- Concurrencia de la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015 al haber efectuado una deficiente apreciación de la situación fáctica existente en la Comunidad Autónoma y haber elegido un procedimiento, el de concesión directa, que no es el jurídicamente adecuado y exigible para el caso, sosteniendo que tal actuar supone igualmente una desviación de poder al haber empleado una potestad administrativa, la

subvencional, de modo no ajustado al ordenamiento para conseguir una finalidad de financiación de la asociación subvencionada.

2.- El Decreto incurre en causa de nulidad o, en su defecto de anulabilidad, al infringir las previsiones de la L.O. 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral de la Violencia de Género, concretamente sus artículos 18 y 19, al considerar que el legislador ha querido diferenciar la asistencia social de la jurídica y ésta sólo corresponde a los Colegios y a los abogados en el marco de Asistencia Jurídica Gratuita regulado por la Ley 1/1996.

SEGUNDO.- *Nulidad del procedimiento de concesión directa para el otorgamiento de la subvención. Omisión del procedimiento legalmente establecido (art. 47.1 e) de la Ley 39/2015).*

Sostiene la parte recurrente que la Comunidad autónoma ha acudido a la concesión directa de la subvención, lo que es algo excepcional, utilizando como base normativa el art. 22.2 c) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, por lo que debía justificar la existencia de razones de interés público, económico o humanitario u otras que dificultaban la convocatoria pública. Si no lo hacía así no se estaría respetando el presupuesto de la forma de concesión elegida, por lo que la subvención resultaría contraria a la Ley. Según la parte recurrente, en nuestro caso la justificación no existe, simplemente se afirman las razones pero sin especificar ninguna de ellas.

La única justificación que, según la demandante, se exterioriza en la Memoria del Decreto y en el decreto mismo es que la Asociación de Mujeres para la Formación y el desarrollo es la única que en la comunidad autónoma se dedica a estas actividades y la única que tiene medios para ello, lo que está en contradicción con la norma mediante la que se viene a otorgar la subvención cuando determina cuales son los gastos subvencionables en su art. 2.3 y 8, de lo que se deduce que la entidad beneficiaria carece de los medios personales y materiales, lo que solo puede ser porque la asociación no tiene el personal necesario; en cambio, los colegios de Abogados sí disponen del mismo para la gestión del sistema de asistencia jurídica gratuita. Y lo que resulta ya escandaloso es que se financien gastos en que incurra la entidad beneficiaria por tener que pagarlos a terceros y que sean de asesoría

jurídica cuando una de las actividades esenciales es precisamente la de asistencia jurídica a las víctimas de determinados delitos.

En suma, entiende la recurrente que lo realmente relevante del Decreto recurrido es que en el mismo se afirma que la asociación subvencionada es la única en la región y que cuenta con recursos humanos y materiales para prestar servicios de atención y prevención a las víctimas de agresiones o abusos sexuales, lo que es obviamente incierto ya que se subvenciona precisamente para suplir sus enormes carencias al respecto (y no solo las jurídicas), sino incluso de despliegue por el territorio, medios humanos y materiales; y si eso se subvenciona es porque se carece de ello, así que no puede sostenerse, como lo hace el Decreto, que cuenta con esos medios.

El Letrado de la Junta opone a la demanda que se trata de configurar una red de atención especializada y gratuita a las mujeres que persigue atender y proteger a las víctimas de la violencia sexual y/o abusos sexuales, en los distintos ámbitos de intervención. Que la prestación del servicio que se subvencionan por medio del decreto impugnado comprende la asistencia jurídica y atención psicológica a las mujeres víctimas de violencia sexual y/o abuso sexual, y que se parte de la necesidad de considerar la violencia sexual desde un enfoque multidisciplinar, como la única vía posible para su erradicación, por lo que la existencia de la red asistencial especializada que se pretende financiar y garantizar con el Decreto impugnado supone un gran avance y beneficiará directamente a la mujer víctima de este tipo de violencia, ya que desde un mismo servicio se les presta la asistencia jurídica y la asistencia psicológica. Y en Castilla-La Mancha no existía un servicio integral que ofreciese de una forma única y conjunta tanto la asistencia a las víctimas como la necesaria sensibilización a la comunidad, y con este proyecto se evita la revictimización a la que se puede someter a las mujeres que han sido agredidas si no reciben un servicio integral.

Y señala que en Castilla-La Mancha la Asociación de Mujeres para la Formación y el Desarrollo es una entidad sin ánimo de lucro que, en la actualidad, es la única entidad de esta Región que mantiene activos los recursos humanos y materiales para la ejecución de actuaciones de atención y prevención en materia de agresiones y/o abusos sexuales. La observación de la realidad en el trabajo diario con víctimas de delitos, la altísima especialización alcanzada por las profesionales que trabajan en este servicio en materia de violencia sexual, unido a los cursos de formación y sensibilización que AMFORMAD ha

realizado durante todo este tiempo, la convierte en un referente en materia de violencia sexual.

Por ello, resulta evidente la concurrencia de los presupuestos legalmente establecidos que posibilitan la utilización, en el presente caso, de este procedimiento excepcional de concesión de subvención directa. Así, el que los gastos subvencionables sean los gastos de personal y materiales no puede en modo alguno interpretarse como que la entidad beneficiaria de la subvención carece de dichos medios, sino como la posibilidad de imputar a la subvención los gastos derivados del personal contratado o los de gestión y mantenimiento en la parte proporcional que corresponda atribuirle al proyecto subvencionado; y, respecto de la posibilidad de realizar la subcontratación hasta un 50% del importe de la cuantía subvencionada, sostiene que de dicha posibilidad no puede deducirse que ANFORMAD carezca de los referidos medios materiales y personales, sino únicamente la plasmación en el Decreto de la facultad legalmente reconocida al beneficiario de una subvención.

Para resolver el motivo de impugnación ha de partirse de que, como dice la demanda, el procedimiento ordinario para la concesión de subvenciones es el de concurrencia competitiva. Así lo establece el art. 22.1.1º de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que

“El procedimiento ordinario de concesión de subvenciones se tramitará en régimen de concurrencia competitiva”, y señala que “A efectos de esta ley, tendrá la consideración de concurrencia competitiva el procedimiento mediante el cual la concesión de las subvenciones se realiza mediante la comparación de las solicitudes presentadas, a fin de establecer una prelación entre las mismas de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados en las bases reguladoras y en la convocatoria, y adjudicar, con el límite fijado en la convocatoria dentro del crédito disponible, aquellas que hayan obtenido mayor valoración en aplicación de los citados criterios”.

Como excepción a dicha regla, el párrafo 2 de ese mismo precepto contempla una serie de supuestos en que las subvenciones pueden concederse directamente. Entre dichos supuestos, y en lo que aquí nos interesa señalar, se encuentra la de la letra c), en la que se dispone que

“Podrán concederse de forma directa las siguientes subvenciones:

(...)

c) *Con carácter excepcional, aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública*”.

En esos mismos términos se regula la cuestión en el Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre de 2002, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, en su art. 75.2 c).

Por cuanto que se trata de un procedimiento excepcional para la concesión de subvenciones, entendemos que asiste la razón a la parte demandante cuando afirma que la Administración concedente deberá motivar la concurrencia de las circunstancias que justifican su utilización en lugar del procedimiento general de concurrencia competitiva. En ese sentido, la propia parte reconoce expresamente que en el presente caso concurre el interés público en la existencia de una red integral de atención, como también podría concurrir el interés social, aunque no el interés económico *“atendiendo a la cuantía”*. Ciertamente, no puede afirmarse que existan razones de interés económico en la concesión de una subvención por importe total de 229.979 euros (100.000 euros para el ejercicio 2018 y 129.978 euros para 2019), si no se justifica el coste que la prestación directa de ese servicio ocasionaría a la Administración autonómica. Sin embargo, entendemos que las circunstancias que relaciona el art. 22.2 c) no tienen que darse acumulativamente, bastando con la concurrencia de una o algunas de ellas para que pueda entenderse justificado acudir a la concesión de forma directa; y en este caso, como dice el Letrado de la Junta, y la propia demandante admite la concurrencia de razones de interés público y social.

Ahora bien, una cosa es que pueda admitirse sin dificultad que en el presente caso pueda entenderse acreditada, por su objeto, la concurrencia de razones de interés público y social, y otra que ello implique, por sí solo, que con ello pueda entenderse justificada la elección de esta tipo de procedimiento, pues dichas razones concurren en todos los supuestos en que se utilice esta fórmula de fomento por establecerlo así el art. 2.1 c), cuando, al referirse a los requisitos que han de cumplirse para que pueda procederse a su convocatoria, exige *“Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública”*.

Lo que justifica la concesión directa de subvenciones es que esas razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas, “*dificulten su convocatoria pública*”. Y esto es lo que, según la parte demandante, no cumple la convocatoria. En la demanda se indica que lo verdaderamente importante es que el Decreto afirma que la asociación subvencionada es la única en la región que cuenta con los recursos humanos y materiales para prestar servicios de atención y prevención a las víctimas de abusos o agresiones sexuales en Castilla-La Mancha, lo que, según la recurrente, es obviamente incierto puesto que se le subvenciona precisamente para suplir sus enormes carencias al respecto, y no solo las jurídicas sino también de despliegue por el territorio, medios humanos y materiales; si esto se subvenciona es, según la recurrente, porque se carece de ello, así que no puede sostenerse que cuente con esos medios.

Si se examina el expediente administrativo puede observarse como, entre los informes y memorias que lo integran, la Administración dedica todo su esfuerzo a justificar la necesidad del servicio que se subvenciona y a que el mismo se lleve a cabo mediante una intervención conjunta para prestar asistencia psicológica y jurídica a mujeres víctimas de agresiones y/o abusos sexuales fuera del ámbito de la pareja o expareja y que con esta subvención, de concesión directa, se pretende ampliar la protección a todos los escenarios y manifestaciones de la violencia contra las mujeres y cubrir las lagunas detectadas en la anterior forma de prestación del servicio, mediante convenios del Instituto de la Mujer con el Consejo General de la Abogacía de Castilla-La Mancha, para el desarrollo del programa de asistencia jurídico-procesal, y con la asistencia psicológica a través del contrato de asistencia psicológica a menores, destacándose, como novedad, que tanto el Instituto de la Mujer como AMFORMAD tienen como objetivo prioritario que se lleve a cabo una intervención conjunta para prestar asistencia psicológica y jurídica a mujeres víctimas de agresiones y abusos sexuales fuera del aludido ámbito (pareja y expareja).

En relación con la cuestión de si la asociación subvencionada incluía con anterioridad a la concesión de la subvención el servicio de asesoramiento jurídico y psicológico a las víctimas de agresiones o abusos sexuales, se echa en falta en la documental que integra el expediente un examen más riguroso del cumplimiento de los requisitos que habilitan a la Administración para acudir al procedimiento de concesión directa de la subvención y, singularmente, que AMFORMAD sea la única entidad “*mantiene activos los recursos*

humanos y materiales para la ejecución de las actuaciones de atención y prevención en materia de agresiones y/o abusos sexuales en Castilla-La Mancha”, tal como se indica, entre otros, en el informe de la Jefa de Servicio de Administración General de 25 de mayo de 2018 (folios 29 a 32 del expediente), en la Memoria justificativa del Proyecto de Decreto (folios 41 a 45) y que constituye el hecho determinante de la concesión directa de la subvención según el propio texto del Decreto recurrido. Y esto no queda acreditado en el expediente administrativo.

Entendemos, con la parte demandante, que para acudir a este régimen excepcional de concesión de subvenciones, esas circunstancias deberían acreditarse en el expediente, lo que, como decimos, no consta. El expediente debiera partir, a esos efectos, de la situación de la asociación beneficiaria con anterioridad al otorgamiento de la subvención, pudiendo así compararse la situación, en cuanto a medios personales y materiales se refiere, antes y después de la concesión, con especial referencia a la forma en que la asociación venía prestando el servicio que se subvenciona; cuestiones que, como decimos, el expediente no analiza, limitándose a decir que es la única entidad que mantiene activos esos recursos, lo que a todas luces es insuficiente para la concesión directa de la subvención.

Pero es más, ante la falta de justificación de la situación previa de la beneficiaria, si acudimos a la Memoria económica del Decreto (páginas 36 a 40 del expediente), vemos que, como dice la demandante, que la subvención viene a acreditar justamente lo contrario, es decir, que la asociación no disponía con anterioridad de esos medios, pues en la Memoria se recoge el presupuesto estimado de la asociación para 2018 y 2019, anualidades a que se extiende el programa subvencionado, en el que puede observarse cómo el programa incluía la contratación de los servicios de cuatro Abogadas, una Psicóloga-Coordinadora, tres Psicólogas y un Procurador, para 2018, y un número equivalente de profesionales, aunque con diferente dedicación, para 2019, ascendiendo los gastos de contratación de profesionales a 43.600 euros y 84.180 euros, respectivamente, además de otros gastos de contratación de personal de administración y dirección, ascendiendo el presupuesto total de gastos de recursos humanos a 51.700 euros en 2018 y de 99.759 euros en 2019; es decir, la mayor parte de la subvención concedida se iba a destinar a la contratación de personal, y especialmente a los de Abogados y Psicólogos que prestarían los servicios subvencionados.

Desconoce la Sala, pues no se ha practicado prueba alguna a ese respecto, si AMFORMAD venía prestando con anterioridad esos servicios a que ese refiere el Proyecto subvencionado, pues en la contestación a la demanda lo que se dice sobre ese particular es que del hecho de que los gastos subvencionables sean los de personal y materiales no puede en modo alguno interpretarse como que la entidad beneficiaria de la subvención carece de dichos medios, sino como la posibilidad de imputar a la subvención esos gastos, y que una cosa es que la entidad disponga de la estructura y experiencia necesaria para poder desarrollar adecuadamente un proyecto de esta naturaleza, y otra que tengan en plantilla con carácter previo a todo el personal necesario para poder implementar el mismo. Y no le faltaría razón al Letrado de la Junta si, al menos en el proceso contencioso-administrativo, hubiese acreditado que con anterioridad a la concesión de la subvención directa la asociación ya prestaba esos mismos servicios que con la subvención se iban a ampliar, pero, como ya hemos señalado, dicha acreditación no consta en el expediente y tampoco se ha practicado prueba alguna que así lo evidencie en sede jurisdiccional.

En definitiva, y en coincidencia con lo resuelto en la STSJ de la Comunidad Valenciana de 5 de marzo de 2014 (recurso 241/2013, citada en la demanda, en el caso examinado se ha hecho uso de una vía procedimental (la de asignación directa de la subvención) sin que consten los hechos determinantes y circunstancias que justifiquen acudir a dicho procedimiento, lo que nos sitúa en el escenario del art. 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que dispone que *“Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.”*; pues entendemos que, no habiéndose justificado los hechos determinantes en que se basa el Decreto para acudir al procedimiento extraordinario de concesión directa de la subvención, el procedimiento que debió haberse seguido es el de concurrencia competitiva, dando así la posibilidad de otras entidades de participar en el procedimiento de selección para su otorgamiento.

Como dice la mencionada sentencia, *“De la lectura de la Ley General de Subvenciones cabe destilar una conclusión taxativa, segura - por más que no exista un enunciado normativo concreto que así lo disponga -: para excepcionar el régimen ordinario*

en la concesión de subvenciones públicas es preciso que obre, en el procedimiento administrativo, una justificación precisa que cimiente y habilite esa excepción.”. Justificación que, como venimos señalando, no obra en el expediente administrativo.

Al estimarse la existencia de un vicio de nulidad de pleno derecho, entendemos innecesario el examen de las restantes alegaciones de la demanda.

TERCERO.- De acuerdo con el art 139 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, en la vigente redacción (aplicable al caso por obra de la disposición transitoria única de la Ley 37/2011), procede imponer las costas, por vencimiento, a la parte demandada, si bien hasta un máximo de 1.500 euros por honorario de Letrado.

Vistos los artículos citados, sus concordantes y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS:

1.- Estimamos el recurso contencioso-administrativo.

2.- Anulamos el Decreto 48/2018, de 10 de julio, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Asociación de Mujeres para la Formación y el Desarrollo para la realización del proyecto denominado: Prevención e intervención integral en materia de agresiones y abusos sexuales en Castilla-La Mancha.

3.- Condenamos en costas a la Administración demandada, con el límite señalado.

Notifíquese, con indicación de que contra la presente sentencia cabe recurso de casación para ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo, que habrá de prepararse por medio de escrito presentado ante esta Sala en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente al de su notificación, estando legitimados para ello quienes hayan sido parte en el proceso, o



debieran haberlo sido, debiendo hacerse mención en el escrito de preparación al cumplimiento de los requisitos señalados en el art. 89.2 de la LJCA.

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



PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado D. Ricardo Estévez Goytre, estando celebrando audiencia en el día de su fecha la Sala de lo Contencioso Administrativo que la firma, y de lo que como Secretario, certifico en Albacete, a veintiuno de diciembre de dos mil veinte.