



Roj: **STS 1990/2024 - ECLI:ES:TS:2024:1990**

Id Cendoj: **28079130032024100091**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **19/04/2024**

Nº de Recurso: **1089/2022**

Nº de Resolución: **672/2024**

Procedimiento: **Recurso ordinario**

Ponente: **DIEGO CORDOBA CASTROVERDE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 672/2024

Fecha de sentencia: 19/04/2024

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/d)

Número del procedimiento: 1089/2022

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 09/04/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por:

Nota:

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 1089/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 672/2024

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

D.^a María Isabel Perelló Doménech

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde



En Madrid, a 19 de abril de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo número 1089/2022, interpuesto por el Letrado de la Excm. Diputación Provincial de Huelva en nombre y representación del Excmo. Ayuntamiento de Lucena del Puerto (Huelva), contra el Real Decreto 983/2022, de 22 de noviembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a los ayuntamientos de Lepe y de Moguer para impulsar la erradicación de asentamientos irregulares de personas trabajadoras temporeras en sus municipios.

Han sido partes demandadas la Administración General del Estado representada y defendida por el Sr. Abogado del Estado, la procuradora de los tribunales Dña. Raquel Díaz Ureña, en nombre y representación del Ayuntamiento de Moguer, bajo la dirección letrada de Dña. Teresa de Jesús Guillén Orta, y el procurador de los tribunales D. Emilio Castillo Chafolet, en nombre y representación del Ayuntamiento de Lepe.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Francisco Javier Domínguez Mora, letrado del servicio jurídico de la Excm. Diputación Provincial de Huelva, actuando en nombre y representación del Excmo. Ayuntamiento de Lucena del Puerto (Huelva) interpone recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de noviembre de 2022 por el que se aprueba el Real Decreto 983/2022, de 22 de noviembre por el que se regula la concesión directa de subvenciones a los Ayuntamientos de Lepe y de Moguer para impulsar la erradicación de asentamiento irregulares de personas trabajadoras temporeras en sus municipios.

El recurso razona que se recibió una comunicación del Secretario de Estado para la Agenda 2023 para celebrar una reunión en Huelva el día 13 de mayo de 2022 con la finalidad de erradicar los asentamientos ilegales que en el caso del Ayuntamiento de Lucena del Puerto ascendían a 610 personas en 7 asentamientos. La misma comunicación la recibieron los Ayuntamientos de Moguer (con 280 personas en 3 asentamientos), Ayuntamiento de Lepe (con 420 personas afectadas en 5 asentamientos) y el Ayuntamiento de Palos de la Frontera (con 1000 personas afectadas en un asentamiento).

La demanda destaca que resulta significativo que los municipios con mayor número de inmigrantes que viven en asentamientos ilegales sean Lucena del Puerto y Palos de la Frontera, los dos municipios que finalmente quedan fuera de las subvenciones excepcionales que finalmente se otorgarán. De hecho, según la información que constan en el "Diagnóstico sobre los asentamientos de personas trabajadoras agrícolas en Andalucía, Castilla-La Mancha y Murcia" publicado por la Dirección General de Políticas Palanca para el Cumplimiento de la Agenda 2.030, dependiente del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, elaborado para dicha Dirección General en colaboración con la Federación Andalucía ACOGE y la Fundación CEPAIM, el ayuntamiento de Lucena del Puerto tiene el mayor número de asentamientos así como la situación más dramática. Así se constata claramente que dicho municipio tiene el mayor problema en relación al número de asentamientos (7), y el Ayuntamiento de Palos de la Frontera, el que mayor número de inmigrantes tiene en su término municipal con 1.000 habitantes conjuntamente con mi representada. Es la propia Secretaría de Estado quién asume que "la situación más compleja es la de Lucena del Puerto, donde se encuentran más del 40% de los asentamientos de la provincia y son los más lejanos de la localidad más próxima de todos los analizados, lo cual genera una situación de absoluto asilamiento" siendo además el único en que se ha constatado la presencia de menores, basándose en un protocolo (documento 5), en el cual se ha excluido a la entidad por mí representada.

Tras la celebración de dicha reunión, por correo electrónico de fecha 20 de mayo del mismo año se solicita a los ayuntamientos afectados "propuesta de iniciativas para generar soluciones habitacionales a trabajadoras y trabajadores temporeros agrícolas que actualmente residen en asentamientos de infraviviendas de su localidad, así como la relación de recursos que podrían poner a disposición de la iniciativa propuesta", pero en los correos no se establece una fecha ni se hace referencia a la urgencia en la recepción de la propuesta.

Los Ayuntamientos de Lepe y Moguer adjuntaron su propuesta por correo de 9 de junio y el Ayuntamiento de Lucena del Puerto lo remitió el 21 de junio de 2022, contestándose por correo electrónico de fecha 28 de junio por la Dirección General que remitan propuesta modificada sin incluir los gastos de inversión.

A pesar de dicho correo, admitiendo la propuesta de mi representada y proponiendo modificaciones, ya se había remitido a los ayuntamientos de Lepe y Moguer con fecha 20 de junio propuesta de protocolo de actuación (pág. 110 y 111 expediente administrativo) así como a la administración autonómica con fecha 30 de junio (pág. 121 expediente administrativo). De igual modo con fecha 28 de junio de 2.022 se enviaron correos electrónicos a las alcaldías de Lepe y Moguer (pág. 123 y 124 expediente administrativo) proponiendo la agenda oficial para la firma de un protocolo general de actuación.



Afirma que la tramitación se realizó con una celeridad administrativa inusitada, pues las propuestas municipales de Lepe y Moguer llegan a la demandada el mismo día, 9 de junio, y sin prácticamente tiempo para estudiar las mismas por los servicios técnicos de la Dirección General, ya se elabora un protocolo de actuación que se envía a la Abogacía del Estado (no sabemos exactamente qué día se solicita el informe y se le entrega la documentación relacionada con el Protocolo para la elaboración del mismo), el cual se emite con fecha con fecha 17 de junio de 2.023, previa aclaración de un informe emitido ese mismo día por la misma (pág. 108 y documentación ampliatoria). Desde luego no entendemos que desde el día 9 de junio al día 17 (y no sabemos la fecha de solicitud del informe) pueda hacerse un documento administrativo de tal envergadura (estudio de planos incluidos) con los correspondientes antecedentes en menos de una semana. Mientras se hacía dicha tramitación "urgente", se seguían solicitando informes al Ayuntamiento de Lucena del Puerto, que con fecha 30 de junio remitió la documentación solicitada con fecha 28 de junio en la creencia que se estaba articulando la línea de ayudas para la cual se había reunido con fecha 13 de mayo.

Las modificaciones de crédito que financian el acuerdo recurrido motivan la propuesta con base al Protocolo General de Actuación. Dicho protocolo es la base de la financiación del futuro Real Decreto recurrido, estableciéndose además que el mismo es fruto de un proceso de diálogo, cuando de los propios antecedentes del expediente administrativo, lo que parecer haber habido es una ocultación de su tramitación a mi representada, a quién como se ha acreditado, se le ha estado solicitando documentación para la articulación de la futura subvención, siendo además la más afectada por este problema como se constata por los propios documentos de la administración recurrida.

Por ello nos encontramos que tanto la financiación como el futuro real decreto deviene de un Protocolo que no ha sido objeto de negociación, y que además carece de memoria justificativa de la elección de los municipios beneficiarios, que son los que "menor" problema tenían según la propia Dirección General.

En la memoria justificativa del Real Decreto no se justifica la elección de los municipios de Moguer y Lepe para concederles una subvención nominativa con respecto a los otros dos municipios afectados Lucena del Puerto y Palos de la Frontera. No se justifica porque se elige a los Ayuntamiento donde el problema es menor y no aquellos donde el problema según la propia administración central es mayor, ni porque existe dificultad para realizar una convocatoria pública.

La demanda considera vulnerada la Ley 38/2003 de 17 de noviembre, General de Subvenciones y el Real Decreto 887/2006 de 21 de julio por que se aprueba el Reglamento de la ley. En concreto, se consideran vulnerados:

- el artículo 22.2.c) de la Ley 38/2003 en el que se establece la posibilidad de conceder subvenciones de forma directa de forma excepcional en varios supuestos, entre ellos cuando "se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública".

- Y el artículo 67.2 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones en el que el Real Decreto que apruebe las normas especiales reguladoras de las subvenciones se ajustará al procedimiento regulado en el artículo 24 de Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno e incluirá "Una memoria del órgano gestor de las subvenciones, competente por razón de la materia, justificativa del carácter singular de las subvenciones, de las razones que acreditan el interés público, social, económico o humanitario, u otras que justifican la dificultad de su convocatoria pública".

El Real Decreto afirma que dado que se trata de sufragar los gastos para desarrollar programas de realojo e inclusión social para las personas trabajadoras temporeras de asentamientos irregulares en los municipios de Lepe y Moguer concurren razones de interés público, social, económico y humanitario que determinan la improcedencia de una convocatoria pública.

Que existen razones humanitarias para subvencionar actuaciones en Moguer y Lepe no lo discute nadie, lo que se discute por una parte es que dichas razones no impiden una convocatoria pública, y que existirían razones más fundadas y lógicas en aquellos municipios donde el problema es mayor, pues de lo contrario los efectos incluso serían perjudiciales como ha sido reconocido por la propia Dirección General responsable.

El negarle a la subvención al Ayuntamiento recurrente implica actuar contra sus propios actos propiciando un efecto llamada hacen que vaya a haber un perjuicio de muy difícil reparación para mi mandante, que siendo el municipio con menor población según el INE, como se detalla a continuación vaya a tener que soportar además de los asentamientos que ya por sí tiene (el mayor número), además todos los que se crearán por aquella inmigración irregular que no quiera o no pueda acceder a los regulados, teniendo uno irregular a escasos kilómetros. Y ello lo asume el propio Ministerio en el documento denominado "Diagnóstico sobre los asentamientos de personas trabajadoras agrícolas en Andalucía, Castilla-La Mancha y Murcia" publicado por la



Dirección General de Políticas Palanca para el Cumplimiento de la Agenda 2.030, dependiente del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, elaborado para dicha Dirección General en colaboración con la Federación Andalucía ACOGE y la Fundación CEPALM, que ha considerado que no caben actuaciones individuales por el efecto llamada que ello supone.

No tiene ninguna lógica y no parece responder a criterios de objetividad y motivación que al municipio que tiene el mayor problema que se pretende atajar, y que tiene el menor número de población y recursos económicos no sea objeto de subvención, perjudicándolo aún más por el efecto llamada que provocará dicha línea de ayuda según reconoce y avala el órgano gestor de la subvención, e impidiéndole participar en igualdad de condiciones en una convocatoria pública que no tiene especial dificultad por el número de posibles municipios afectados, agravando además la situación que se quiere paliar. E invoca la doctrina fijada en la STS de 14 de abril de 2021 (rec.505/2021).

En el presente caso, además de lo expuesto en relación a la no justificación de la imposibilidad de convocatoria pública a pesar de la escasa dificultad técnica de la misma (como se constata en la rapidez en la presentación de propuestas de los beneficiarios), desde luego a la vista de los datos la subvención no se otorga ni bajo los principios de objetividad, transparencia y racionalidad, siendo beneficiados los ayuntamientos donde la gravedad del problema es menor, y pudiendo provocar un efecto llamada a aquellos donde el problema es mayor.

El uso de la excepción reclama, sin duda, una justificación explícita, certera, que, en la actual controversia, falta de modo palmario. E invoca el art. 8 de la Ley General de Subvenciones.

Por todo ello solicita se dicte sentencia por la que se declare no conforme a derecho la resolución impugnada anulando la misma, con expresa imposición de costas a la parte demandada.

SEGUNDO. El Abogado del Estado se opone a la demanda.

Aduce que existe jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS de 14 de noviembre de 2011) referida a las subvenciones directas previstas en el artículo 22.2.c) de la Ley General de Subvenciones.

En la memoria se puso de manifiesto que la subvención que pretende realizarse tiene como finalidad ofrecer soluciones para programas de realojo e inclusión social para personas trabajadoras temporeras de asentamiento irregulares en los municipios de Lepe y de Moguer, que se encuentran todas ellas en una situación de particular precariedad social y laboral.

Considera que:

1º El Ayuntamiento demandante no ha observado el comportamiento diligente de los Ayuntamientos de Lepe y Moguer, porque la Secretaria de Estado para la Agenda 2030 le comunicó el 20 de mayo de 2022 que le agradecía su asistencia a la reunión celebrada en Huelva el 13 de mayo y que le solicitaba que les "hiciese llegar sus propuestas de iniciativas para generar soluciones habitacionales a trabajadoras y trabajadores temporeros agrícolas que actualmente residen en asentamientos de infraviviendas de su localidad, así como la relación de recursos que podrían poner a disposición de la iniciativa propuesta". Los Ayuntamientos de Moguer y Lepe enviaron sus propuestas debidamente documentadas y desarrolladas el 9 de junio de 2022 y el Ayuntamiento de Lucena del puerto no la remitió hasta el 21 de junio de 2022 y tan solo contenía una propuesta presupuestaria y se le solicitó enviase "datos adicionales de la actuación sobre los 8 módulos que proponen, incluyendo únicamente gastos de inversión". El Ayuntamiento recurrente remitió un proyecto de alojamiento para temporeros el 30 de junio de 2022, pero al día siguiente se iba a proceder a la firma del Protocolo General de Actuación en el Ministerio, la Junta y los Ayuntamientos de Lepe y Moguer, por lo que no hubo tiempo de estudiar su proyecto ni de incorporar dicho Ayuntamiento al referido Protocolo.

Por ello afirma que la subvención se ha repartido entre los dos Ayuntamientos que han observado un comportamiento diligente en función de la notoria urgencia de las actuaciones que las subvenciones van a financiar.

2º Al ayuntamiento demandante no le ha sido concedida ninguna subvención análoga en el pasado, ni figura en proyecto alguno del Real Decreto impugnado y ni siquiera fue parte del protocolo general de actuación de 1 de julio de 2022.

Aduce que en el caso que nos ocupa, a diferencia del analizado en la STS nº 505/2021, de 14 de abril, al Ayuntamiento recurrente no le han sido reconocidas subvenciones análogas por parte del Ministerio en ejercicios precedentes.

3º Falta de legitimación del Ayuntamiento demandante para interponer este recurso porque persigue privas de una subvención a otros Ayuntamientos sin beneficio propio puesto que la parte no pide entrar en el reparto



de estas subvenciones, sin que exista el "efecto llamada" en primer lugar, porque el conjunto de actuaciones subvencionables tiene un plazo de ejecución de dieciocho meses a partir de la notificación de la resolución de concesión. Una vez que se hayan ejecutado las actuaciones subvencionables, si los asentamientos del municipio recurrente siguen en su situación actual, el hipotético efecto llamada no se produciría hacia ellos sino hacia los nuevos asentamientos de Lepe y Moguer que ya contarán con los servicios y condiciones de los que no disponen los asentamientos de Lucena del Puerto.

El párrafo que transcriben el escrito de interposición y la demanda del informe denominado "Diagnóstico sobre los asentamientos de personas trabajadoras agrícolas en Andalucía, Castilla-La Mancha y Murcia" no avala el efecto llamada pues se refiere a los desalojos de los asentamientos que no es la finalidad a la que van destinadas las subvenciones aquí impugnadas sino que las mismas van orientadas a la conversión de esos asentamientos irregulares en asentamientos regulares que cuenten con condiciones de salubridad y servicios básicos.

Por último, hay que indicar que el Real Decreto impugnado no pretende dar una solución general a los asentamientos irregulares de personas trabajadoras temporeras en Andalucía sino atender a la situación concreta de dos municipios y que el mismo es solo una modesta pieza en la resolución de ese problema para el cual es imprescindible la intervención de otras Administraciones y, singularmente, la de la Junta de Andalucía.

TERCERO. El representante del Ayuntamiento de Moguer se opone al recurso incidiendo en la diligencia mostrada por dicho Ayuntamiento al presentar su propuesta frente a "la falta de diligencia exhibida por el hoy recurrente Ayuntamiento de Lucena del Puerto".

CUARTO. Tras la práctica de la prueba las partes personadas presentaron sus escritos de conclusiones.

QUINTO. Quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, fijándose al efecto el día 9 de abril de 2024, en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. El letrado del servicio jurídico de la Excm. Diputación Provincial de Huelva, actuando en nombre y representación del Excmo. Ayuntamiento de Lucena del Puerto (Huelva), interpone recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de noviembre de 2022 por el que se aprueba el Real Decreto 983/2022, de 22 de noviembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a los Ayuntamientos de Lepe y de Moguer para impulsar la erradicación de asentamiento irregulares de personas trabajadoras temporeras en sus municipios.

El artículo 1 del Real Decreto impugnado dispone que "El presente real decreto tiene por objeto regular la concesión directa de subvenciones al Ayuntamiento de Lepe y al Ayuntamiento de Moguer para sufragar los gastos a realizar para desarrollar programas de realojo e inclusión social para las personas trabajadoras temporeras de asentamientos irregulares en los municipios de Lepe y de Moguer, por concurrir razones de interés público, social, económico y humanitario, que determinan la improcedencia de su convocatoria pública, en aplicación de lo previsto en el artículo 22.2.c) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvención".

SEGUNDO. La situación de especial vulnerabilidad de la población inmigrante y, más concretamente, de las personas trabajadoras temporeras que viven en asentamientos irregulares en la provincia de Huelva, fue destacada en el informe emitido por el Relator Especial de las Naciones Unidas poniendo el foco en las duras condiciones de vida de estos asentamientos, lejanos a suministros de agua potable y carentes de electricidad y de sistemas de saneamiento adecuados, impidiéndoles poder ejercer una vida digna y plena.

La Administración del Estado inició un procedimiento destinado a la concesión directa de subvenciones con el objetivo de impulsar la erradicación de los asentamientos irregulares de personas trabajadoras temporeras, en la provincia de Huelva. La iniciativa partió de la Secretaria de Estado para la Agenda 2030 que el 21 de abril de 2022 comunicó a los Ayuntamientos de Moguer, Lepe, Lucena del Puerto y Palos de la Frontera, municipios todos ellos con asentamientos de trabajadores temporeros, la intención de celebrar una reunión en Huelva con el Secretarios de Estado el día 13 de mayo de 2022, reunión a la que acudieron dichos Ayuntamientos. El 20 de mayo de 2022 la Secretaria de Estado les mandó un email en la que les agradecía su asistencia a la reunión celebrada en Huelva les solicitaba que les "hiciese llegar sus propuestas de iniciativas para generar soluciones habitacionales a trabajadoras y trabajadores temporeros agrícolas que actualmente residen en asentamientos de infraviviendas de su localidad, así como la relación de recursos que podrían poner a disposición de la iniciativa propuesta".



Los Ayuntamientos de Moguer y Lepe enviaron sus propuestas debidamente documentadas y desarrolladas el 9 de junio de 2022 y el Ayuntamiento de Lucena del Puerto la remitió el 21 de junio de 2022. Respecto a la propuesta enviada por el Ayuntamiento de Lucena del Puerto se solicitó enviase "datos adicionales de la actuación sobre los 8 módulos que proponen, incluyendo únicamente gastos de inversión". El Ayuntamiento recurrente remitió un proyecto más detallado del alojamiento para temporeros el 30 de junio de 2022, pero al día siguiente se fijó a la firma del Protocolo General de Actuación en el Ministerio, la Junta y los Ayuntamientos de Lepe y Moguer, por lo que no hubo tiempo de estudiar su proyecto ni de incorporar dicho Ayuntamiento al referido Protocolo.

TERCERO. El recurso cuestiona en primer lugar que la Administración optase por conceder la subvención de forma directa sin acreditar las razones que le impedían una convocatoria pública y en segundo lugar la arbitrariedad que implica la denegación de esta ayuda al Ayuntamiento recurrente que tiene más asentamientos y más trabajadores temporeros en su territorio que los Ayuntamientos de Lepe y Moguer, beneficiarios de la ayuda concedida.

Procede analizar, en primer lugar, la invocada falta de legitimación activa del Ayuntamiento recurrente al considerarse que su recurso persigue privar de la subvención concedida a dos Ayuntamientos sin beneficio propio y sin que quede acreditado el "efecto llamada".

Dicha alegación ha de ser rechazada.

Tal y como se ha descrito anteriormente la Administración tenía la intención de conceder ayudas a los Ayuntamientos implicados en este problema de asentamientos y constató que eran varios los municipios afectados con los que contactó, uno de ellos el Ayuntamiento ahora recurrente. De modo que el Ayuntamiento recurrente era un potencial beneficiario de esta ayuda y en esa medida ostentaba un interés directo. El hecho de que fuese excluido de la concesión de la ayuda, dado que los recursos son limitados, implica un perjuicio para él, y tiene legitimación para recurrir esta resolución cuestionando tanto la legalidad de la concesión de estas ayudas como su indebida exclusión como beneficiario. Como ya señalábamos en nuestra sentencia de 14 de abril de 2.021 (nº 505/2021) y ahora reiteramos:

"En lo que concierne a la regularidad del procedimiento subvencional, procede significar que el derecho al procedimiento administrativo debido, que es corolario del deber de buena administración, garantiza que las decisiones administrativas en materia subvencional se adopten de forma motivada y congruente con el iter procedimental, sin incurrir en desviación del procedimiento, en la medida que se requiere que no haya discordancias de carácter sustancial entre los datos fácticos relevantes, la fundamentación jurídica obrante en el expediente y el contenido de la decisión administrativa.

Este deber constitucional de buena administración, que rige plenamente en los procedimientos de concesión de subvenciones públicas, exige que las Administraciones Públicas respeten el deber de motivación y los principios de objetividad, transparencia y racionalidad, conforme a lo dispuesto en los artículos 35 y 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas".

Descartada la causa de inadmisión procede entrar a conocer el fondo de la cuestión planteada.

La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones en su artículo 8 bajo el epígrafe "Principios generales", en su apartado 3, establece los principios que rigen el otorgamiento de subvenciones públicas afirmando:

"3. La gestión de las subvenciones a que se refiere esta ley se realizará de acuerdo con los siguientes principios:

- a) Publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación.
- b) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante.
- c) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos."

Y en su artículo 22 de dicha norma regula los procedimientos de concesión de las subvenciones, disponiendo que el procedimiento ordinario será el de concurrencia competitiva mediante la comparación de las solicitudes presentadas a fin de establecer la elección de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados en las bases reguladoras, otorgando la subvención a aquellas propuestas que hayan obtenido un mayor valoración en aplicación de los citados criterios.

Este mismo precepto establece que tan solo excepcionalmente podrán concederse las subvenciones de forma directa, sin acudir a ese procedimiento de concurrencia competitiva, estableciendo determinados supuestos tasados en la norma entre los que incluye, por lo que ahora nos afecta, el siguiente: "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".



De la lectura de este precepto se desprende claramente que se trata de un procedimiento de adjudicación excepcional, tan solo aplicable a los supuestos tasados en la norma, que además deben recibir una interpretación restrictiva. Por lo que respecta específicamente al supuesto previsto en el art. 22.2.c) no basta con que concurren razones de interés público, social, económico o humanitario para la concesión de la subvención, sino que estas justifiquen la dificultad de la convocatoria pública para la obtención de las ayudas.

En el supuesto que nos ocupa, ciertamente concurrían razones de interés público, social y humanitario para mejorar la situación en la que se encontraban los trabajadores temporeros agrícolas que residen en asentamientos de infraviviendas de varios municipios de Huelva, pero lo que no se acredita son las razones que impedían la convocatoria de un procedimiento de concurrencia entre los Ayuntamientos afectados por este problema para la obtención de las ayudas disponibles.

La Administración optó por mantener comunicaciones con cuatro municipios solicitándoles presentasen sus propuestas, pero no convocó las ayudas ni fijó bases de valoración de las propuestas ni en definitiva canalizó la decisión en base a un procedimiento previo. Por el contrario, acudió a comunicaciones informales que concluyeron en la concesión directa de la ayuda a dos de los municipios implicados, dejando al margen a otros municipios directamente afectados por este problema.

Esta forma de actuar es irregular y carece de justificación que ampare la utilización del cauce excepcional que implica la concesión directa de subvenciones.

Por otra parte, resulta también muy relevante destacar que de los cuatro municipios afectados por esta situación se excluyó a los dos municipios en los que por el número de asentamientos y/o por el número de trabajadores temporeros la situación era más preocupante. En efecto, de los informes elaborados por la propia Administración del Estado ("Diagnostico sobre los asentamientos de personas trabajadoras agrícolas en Andalucía, Castilla-La Mancha y Murcia", publicado por la Dirección General de Políticas Paliativas para el cumplimiento de la Agenda 2030 dependiente del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 elaborada para dicha Dirección General en colaboración con la Federación de Andalucía ACOGE y la Fundación CEPALM) se desprende que de la comparativa de los diferentes municipios a los que se requirió propuestas para evitar los asentamientos de trabajadores temporeros, el Ayuntamiento de Lucena del Puerto tiene el mayor número de asentamientos (7) y es la segunda población en número de personas asentadas (614) después de Palos de la Frontera que si bien tiene un solo asentamiento afecta a 1000 personas. Por el contrario, los dos Ayuntamientos a los que se les concedió la subvención tiene un menor número de trabajadores afectados: Lepe tiene 5 asentamientos que afectan a 422 trabajadores y Moguer 3 asentamientos que afectan a 280 personas. Es más, la propia Secretaria de Estado afirma que "la situación más compleja es la de Lucena del Puerto, donde se encuentra más del 40% de los asentamientos de la provincia y son los más lejanos de la localidad próximo de todos los analizados, lo cual genera una situación de absoluto asilamiento".

En definitiva, de los cuatro municipios afectados con los que mantuvo contacto la Administración, finalmente excluyó de la subvención a los Ayuntamientos en los que el problema de asentamientos era más grave sin explicar las razones de esta decisión.

El reparto de unos fondos públicos limitados, prescindiendo de todo procedimiento de concurrencia, para finalmente conceder de forma directa la subvención a unos Ayuntamientos sin explicar por qué excluye a otros Municipios que tienen un problema más grave de trabajadores temporeros residiendo en su término municipal, debe considerarse contraria a derecho. Según resulta de la jurisprudencia reiterada de esta Sala, expresada entre otras en las sentencias de 7 de abril de 2003 (RC 11328/1998), de 4 de mayo de 2004 (RC 3481/2000) y de 17 de octubre de 2005 (RC 158/2000), la subvención puede caracterizarse por las notas que a continuación se reseñan:

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

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

No se han respetado los principios por los que se rige el otorgamiento de las subvenciones públicas, que resultan vinculantes para la Administración concedente, como son los de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad e igualdad contenidos en el art. 8 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, así como los principios de eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.



En el supuesto que examinamos, atendiendo a las singulares circunstancias concurrentes en el otorgamiento de las subvenciones, esta Sala sostiene que se han vulnerado los principios de objetividad y transparencia recogidos en el artículo 9 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Ni se siguió el procedimiento adecuado ni se explicita ninguna circunstancia o razón fáctica o jurídica convincente que justifique porqué se excluyó de estas ayudas al Ayuntamiento recurrente de Lucena del Puerto (Huelva).

La resolución administrativa, y en igual medida el Abogado del Estado en su contestación a la demanda, aducen que la razón que justificaría dicha exclusión sería que el Ayuntamiento de Lucena del Puerto (Huelva) no habría observado un comportamiento diligente, a diferencia de los Ayuntamientos de Lepe y Moguer, para presentar sus propuestas e iniciativas para solucionar este problema.

Esta justificación carece de consistencia y no desvirtúa la conclusión alcanzada. Las circunstancias en las que se produjo la comunicación con los Ayuntamientos afectados, la remisión de sus propuestas y la redacción de un Protocolo de actuación que permitió la concesión de las ayudas, lejos de avalar que el Ayuntamiento de Lucena del Puerto no tuvo un comportamiento diligente, permite sostener lo contrario e introduce fundadas sospechas de que la concesión de estas ayudas estaba predeterminada a favor de determinados municipios con exclusión de otros.

En efecto, del propio relato descrito por el Abogado del Estado se desprende que la Secretaria de Estado para la Agenda 2030, el 20 de mayo de 2022 solicitó a los Ayuntamientos afectados que les "hiciese llegar sus propuestas de iniciativas para generar soluciones habitacionales a trabajadoras y trabajadores temporeros agrícolas que actualmente residen en asentamientos de infraviviendas de su localidad, así como la relación de recursos que podrían poner a disposición de la iniciativa propuesta". Los Ayuntamientos de Moguer y Lepe enviaron sus propuestas el 9 de junio de 2022 y el Ayuntamiento de Lucena del Puerto la remitió el 21 de junio de 2022. De modo que todos los Ayuntamientos elaboraron sus propuestas y las remitieron a la Administración en el plazo de un mes, actuación que está lejos de poder ser considerada negligente. Es más, si comparamos el tiempo de respuesta de los Ayuntamientos de Lepe y Moguer en relación con el Ayuntamiento de Lucena del Puerto se advierte que tan solo hubo una diferencia de apenas 12 días (9 de junio frente al 21 de junio de 2022) para presentar sus respectivas propuestas, diferencia que en ningún caso justifica la postergación del Ayuntamiento recurrente, máxime cuando la Administración concedente no había establecido bases o procedimiento alguno y no había marcado un plazo máximo de respuesta.

La Secretaria de Estado a la vista de la documentación presentada por el Ayuntamiento de Lucena del Puerto le solicitó, el 28 de junio, que le enviase "datos adicionales de la actuación sobre los 8 módulos que proponen, incluyendo únicamente gastos de inversión". En definitiva, pareció que formalmente tomaba en consideración su propuesta pero que le solicitaba ciertas adiciones o aclaraciones a su proyecto. El Ayuntamiento recurrente remitió un proyecto de alojamiento para temporeros el 30 de junio de 2022, en el que se describían los módulos de alojamientos necesarios su ubicación conforme a los planos que se adjuntaban y su coste estimado al margen de mencionar otras actividades de limpieza y otros servicios.

Pero esta propuesta no fue tomada en consideración, ni pudo serlo, ya que el 1 de julio (al día siguiente de dirigirle la comunicación en la que le solicitaba el envío de información adicional) estaba prevista la firma del Protocolo General de Actuación en el Ministerio, la Junta y los Ayuntamientos de Lepe y Moguer, por lo que no hubo tiempo ni intención de estudiar su proyecto ni de incorporar dicho Ayuntamiento al referido Protocolo. Es más, el 20 de junio (esto es un día antes de que el Ayuntamiento de Lucena presentase su propuesta y 11 días después que la presentasen los Ayuntamientos de Lepe y Moguer) el Protocolo para la concesión de ayudas para la supresión de asentamientos de trabajadores temporeros de los Ayuntamientos de Moguer y Lepe, ya estaba elaborado. Dicho Protocolo era un documento complejo y detallado que necesariamente tuvo redactarse bastante antes del 20 de junio en que se remitió la propuesta, por lo que todo parece indicar que dicho borrador de protocolo, que excluía al Ayuntamiento recurrente, estaba elaborado antes de que se le solicitase al Ayuntamiento de Lucena del Puerto la remisión de su propuesta y desde luego existe constancia que dicho proyecto ya existía el 20 de junio, esto es, antes de que dicho Ayuntamiento remitiera su propuesta.

En definitiva, no se aprecia falta diligencia del Ayuntamiento de Lucena del Puerto (Huelva) sino que, por el contrario, las fechas y los datos existentes parecen indicar que la decisión sobre la adjudicación directa de esta subvención ya estaba tomada a favor de estos dos municipios, excluyendo al Ayuntamiento recurrente.

Por todo ello, y tal y como se solicita en el suplico de la demanda, procede anular el Real Decreto impugnado acordando que se inicie un proceso de concurrencia competitiva destinado a la concesión de las ayudas previstas para este fin, sentando las bases de la convocatoria y permitiendo participar en él a los ayuntamientos afectados por este problema.



CUARTO. Costas.

Procede, por todo lo expuesto, la estimación del recurso de casación sin que se aprecien circunstancias que justifiquen la condena en costas, de conformidad con lo dispuesto en el art. 139 de la LJ.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Que debemos Estimar el recurso interpuesto por la Excm. Diputación Provincial de Huelva, actuando en nombre y representación del Excmo. Ayuntamiento de Lucena del Puerto (Huelva) contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de noviembre de 2022 por el que se aprueba el Real Decreto 983/2022, de 22 de noviembre, que se anula, ordenando que se inicie un proceso de concurrencia competitiva destinado a la concesión de las ayudas previstas para este fin.

No procede imponer las costas a ninguna de las partes.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDUCO