

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Sala de lo**  
**Contencioso-Administrativo**

Sección: CUARTA

**SENTENCIA**

**Fecha de Sentencia:** 07/02/2008

**REC.ORDINARIO(c/d)**

**Recurso Núm.:** 34/2006

**Fallo/Acuerdo:** Sentencia Estimatoria Parcial

**Votación:** 29/01/2008

**Procedencia:** CONSEJO MINISTROS

**Ponente:** Excmo. Sr. D. Segundo Menéndez Pérez

**Secretaría de Sala :** Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

**Escrito por:** EPS

**Real Decreto 613/2006, de 19 de mayo, subvenciones, gastos de procedimientos judiciales**

**Resumen: concesión de determinadas subvenciones a unas asociaciones de consumidores, las mencionadas en el anexo I del RD, para el apoyo y asesoramiento de los afectados por la situación de las empresas Afinsa Bienes Tangibles, Sociedad Anónima y Forum Filatélico, Sociedad Anónima; nulidad parcial por subvencionar también gastos de procedimientos judiciales**

**REC.ORDINARIO(c/d) Num.:** 34/2006

**Votación:** 29/01/2008

**Ponente Excmo. Sr. D.:** Segundo Menéndez Pérez

**Secretaría Sr./Sra.:** Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

## **S E N T E N C I A**

**TRIBUNAL SUPREMO.  
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN: CUARTA**

**Excmos. Sres.:**

**Presidente:**

**D. Ricardo Enríquez Sancho**

**Magistrados:**

**D. Segundo Menéndez Pérez**

**D. Enrique Lecumberri Martí**

**D. Santiago Martínez-Vares García**

**D<sup>a</sup>. Celsa Pico Lorenzo**

**D. Antonio Martí García**

---

En la Villa de Madrid, a siete de Febrero de dos mil ocho.

**VISTO** por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo el recurso contencioso-administrativo

interpuesto por la ASOCIACION DE USUARIOS DE SERVICIOS BANCARIOS (AUSBANC CONSUMO), representada por la Procuradora Rodríguez Teijeiro, contra el Real Decreto 613/2006, de 19 de mayo, de concesión de subvenciones a asociaciones de consumidores para el apoyo y asesoramiento de los afectados por la situación de las empresas Afinsa Bienes Tangibles, S.A. y Forum Filatélico, S.A..

Se ha personado en este recurso, como parte recurrida, la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, con la representación que le es propia.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Con fecha 23 de mayo de 2006 fue publicado en el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto 613/2006, de 19 de mayo, de concesión de subvenciones a asociaciones de consumidores para el apoyo y asesoramiento de los afectados por la situación de las empresas Afinsa Bienes Tangibles, S.A. y Forum Filatélico, S.A..

**SEGUNDO.-** La representación procesal de la ASOCIACION DE USUARIOS DE SERVICIOS BANCARIOS (AUSBANC CONSUMO) ha interpuesto recurso contencioso-administrativo contra el referido Real Decreto, formalizando demanda mediante escrito en el que termina suplicando a la Sala que "...dicte en su día sentencia por la que estimando íntegramente el recurso planteado, declare la nulidad del RD 613/2006 impugnado, con expresa imposición de las costas a la Administración demandada.

**TERCERO.-** El Abogado del Estado, en la representación que ostenta, formuló contestación a la demanda interpuesta y suplica en su escrito a la Sala que "...dicte sentencia por la que se desestime el presente recurso contencioso administrativo" y, mediante otrosí, interesa el recibimiento a prueba del procedimiento.

**CUARTO.-** En Auto de fecha 19 de marzo de 2007 esta Sala acordó recibir el proceso a prueba y, practicada ésta con el resultado que consta en

autos y evacuadas las conclusiones por las partes, en Providencia de fecha 13 de diciembre de 2007 se señaló el presente recurso para votación y fallo el día 29 de enero de 2008, en cuya fecha han tenido lugar dichos actos procesales.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **SEGUNDO MENÉNDEZ PÉREZ**,

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** La "Asociación de Usuarios de Servicios Bancarios Ausbanc Consumo" impugna en este recurso contencioso-administrativo el Real Decreto 613/2006, de 19 de mayo, por el que se conceden determinadas subvenciones a unas asociaciones de consumidores, las mencionadas en su anexo I, para el apoyo y asesoramiento de los afectados por la situación de las empresas Afinsa Bienes Tangibles, Sociedad Anónima y Forum Filatélico, Sociedad Anónima. Los motivos de impugnación o razones jurídicas por los que la actora pretende la declaración de nulidad del citado Real Decreto son los siguientes:

Primero.- Inobservancia del trámite preceptivo consistente en el previo informe del Ministerio de Economía y Hacienda, que requiere o exige el artículo 28.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. A juicio de la parte actora, el estudio del expediente administrativo demuestra que ese informe del Ministerio de Economía y Hacienda fue trasladado o comunicado al Ministerio de Sanidad y Consumo, proponente del Real Decreto, en un momento ya posterior a aquél en que el Consejo de Ministros aprobó éste; que lo hizo, así, sin conocer el contenido de dicho informe.

Segundo.- Vicio de desviación de poder. A juicio de la parte, la única razón que subyace en las subvenciones concedidas es la finalidad de acallar a las asociaciones de consumidores y usuarios, evitando cualquier intento de éstas de exigir responsabilidad patrimonial del Estado por la situación acaecida.

Tercero.- Vulneración del artículo 31.7.c) de aquella Ley 38/2003, pues en él se dispone que "*en ningún caso serán gastos subvencionables los gastos de procedimientos judiciales*", pese a lo cual, a juicio de la actora, son gastos de esta naturaleza los que contempla el artículo 3.2.b) del Real Decreto impugnado.

Cuarto.- Competencia desleal y prácticas abusivas de la competencia. Los poderes públicos, razona la parte, no pueden fomentar prácticas desleales para con otras asociaciones u otros profesionales que pueden ver atacados sus legítimos intereses. La concesión de subvenciones destinadas en parte a otorgar asistencia jurídica vulnera la Ley Reguladora de Asistencia Jurídica Gratuita y supone una competencia desleal. Supone también una actuación que se encuadra dentro de las prácticas abusivas del artículo 6.2.d) de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia; en esencia, porque lanzar una campaña de gran impacto como la desarrollada el día 12 de mayo de 2006 por el Instituto Nacional de Consumo para captar asociados a favor de las asociaciones mencionadas en aquel anexo I, tiende de manera objetiva y directa a obstaculizar el acceso a las demás asociaciones, así como a despachos de procuradores y abogados, distorsionando la competencia; se produce un efecto inhibitor que condiciona el comportamiento de los afectados ante la expectativa de la gratuidad, y un efecto llamada a favor de las asociaciones subvencionadas, lo cual incide en la competencia con relación a otras asociaciones que han sido excluidas de la subvención.

Quinto.- Por fin, hay en la parte final del escrito de demanda una escueta mención de otras hipotéticas vulneraciones cuyos argumentos se solapan en buena medida con los de las anteriores. Se cita la Ley 47/2003, General Presupuestaria, y se afirma que se pretende hacer una utilización desviada de los fines de la subvención a costa de los presupuestos generales, en beneficio de diez asociaciones. Se invoca el artículo 9 de la Constitución y se dice que es la propia Administración la que promueve condiciones de desigualdad. También, que vulnera el derecho a la libre elección de quien haya de representar en juicio a los afectados. Que limita el derecho a la libre asociación, regulado en el artículo 22 de la Constitución. O que el Real Decreto impugnado vulnera los artículos 24.1 y 119 de la Constitución y 20.1 y 440.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, así como la Ley 1/1996 y su Reglamento, al incidir sobre el sistema de justicia gratuita.

**SEGUNDO**.- La prueba obrante en el proceso, e incluso las alegaciones que la misma parte actora hace en su escrito de demanda, conducen a tener por acreditado que el informe del Ministerio de Economía y Hacienda se emitió el día

18 de mayo de 2006. A partir de ahí, aquel primer motivo de impugnación ha de ser rechazado, pues la exigencia del artículo 28.2 de la Ley 38/2003 queda satisfecha y cumplida si el informe de aquel Ministerio precede a la aprobación de la norma y si el órgano que la aprueba tiene conocimiento de ello, esto es, de la existencia del informe y de su contenido. Con los datos aportados al proceso no cabe poner en duda que el Consejo de Ministros tuviera ese conocimiento en su reunión del día 19 de mayo de 2006 en que aprobó el Real Decreto impugnado, pues lo afirma así en éste y son los miembros del Gobierno y por tanto también los Ministros, todos ellos, los que se reúnen en Consejo. Si aquellos datos no permiten dudar de ese conocimiento, carece de toda trascendencia invalidante la circunstancia de que el documento escrito que contiene el informe se incorporara materialmente al expediente administrativo en una hora en la que ya había finalizado la reunión del Consejo.

**TERCERO.-** La misma suerte ha de correr el segundo de los motivos de impugnación, pues el vicio de desviación de poder, esto es, el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico, carece en este proceso de toda prueba, incluso de una que resultara avalada a través o por la vía de las presunciones. Lo confirma así el estudio del escrito de conclusiones de la parte actora, pues si ahí, en ese escrito, es de esperar una exposición sucinta de los hechos y de las pruebas practicadas que sustenten y acrediten la imputación, es lo cierto que no hay modo de ver, de detectar, de percibir que entre los hechos que ahí se relatan y el fin espurio que se imputa al reglamento exista un enlace preciso y directo según las reglas del criterio humano.

**CUARTO.-** Por el contrario, sí debemos acoger el tercero de los motivos de impugnación, pues siendo cierto, como lo es, que el artículo 31.7.c) de la Ley 38/2003 prohíbe subvencionar los gastos de procedimientos judiciales, lo es también que son gastos de esta naturaleza los que quedan subvencionados a través de la segunda de las modalidades de ayuda que contempla el Real Decreto impugnado, esto es, a través de la modalidad prevista en su artículo 3.2.b), para la que se destina un importe máximo de 1.300.000 euros. Es así por lo que a continuación exponemos:

Aunque la dicción literal del inciso inicial de dicha letra b) no es ya o por sí sola demostrativa de que sean gastos de aquella naturaleza los que también se subvencionan, pues se habla ahí, con una redacción no exenta de imprecisión e incluso de oscuridad, de financiación de los gastos originados "por el apoyo a la representación y de defensa de los intereses y derechos de los afectados"; sí lo es, sí es demostrativa de tal subvención prohibida, la redacción de su inciso final y de algunos otros párrafos de diversos artículos del reglamento que nos ocupa. Así, se dice en ese inciso final que aquel importe máximo de la subvención ahí dispuesta "se distribuirá en función del número de afectados sobre los que las organizaciones asuman su representación y defensa judicial". Se añade en el párrafo primero del número 4 del mismo artículo 3 que "el importe previsto en el párrafo b) se anticipará en octubre de 2006, a todas aquellas organizaciones relacionadas en el anexo I, que asuman la representación y defensa judicial de los afectados". Se repite en el párrafo tercero de ese mismo número 4 que "las cuantías de este segundo pago vendrán determinadas proporcionalmente por el número de representados que cada una de las asociaciones destinatarias de la subvención justifique, de acuerdo con el contenido de las bases de datos a que hace referencia el párrafo anterior". Se dice en el siguiente párrafo que "la justificación de la actividad se realizará antes del 28 de febrero de 2007, mediante la presentación de las bases de datos actualizadas, junto con la correspondiente demanda o demandas judiciales". Y se dijo antes, en el inciso inicial del número 3 del artículo 1, que "todas las organizaciones que se detallan en el anexo I forman parte del Consejo de Consumidores y Usuarios y públicamente han ofertado el asesoramiento gratuito a los afectados y su defensa en juicio".

No ofrece duda, por tanto, que la actividad que se subvenciona con aquella segunda modalidad de ayuda es o no deja de ser también la de la asunción por las organizaciones destinatarias de ella (a través, lógicamente, de los profesionales legalmente habilitados) de la representación y defensa judicial de los afectados por la situación de las mercantiles Afinsa Bienes Tangibles, S.A., y Forum Filatélico, S.A. Lo antes transcrito es demostrativo de ello y lo es más aún al observar que la financiación de los gastos de asesoramiento a dichos afectados, perfectamente subvencionables o no incluidos en la prohibición de aquel artículo 31.7.c), es el objeto de la primera modalidad de ayuda de las contempladas en el Real Decreto, esto es, de la prevista en su artículo 3.2.a), a la

que se destina un importe máximo de 700.000 euros; y al observar que tanto el párrafo segundo como el párrafo cuarto del número 4 del artículo 3 del Real Decreto aluden a la actividad que ha de ser justificada a efectos del pago de la subvención en unos términos que conectan, sin posibilidad de equívoco, con una que no es otra que aquella de representación y defensa judicial de los afectados.

Se subvencionan así gastos de procedimientos judiciales, pues tal y como resulta de los preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Civil referidos a la tasación de costas, en ese concepto se incluyen o de esa naturaleza participan los que retribuyen los derechos y los honorarios que respectivamente son debidos a quienes asumen en el proceso las funciones de representación y de dirección letrada.

Lo expuesto conduce también al rechazo de los argumentos que en contrario ofrece la Abogacía del Estado, pues los términos "defensa en juicio" o "representación y defensa judicial" con que se expresa el reglamento, o la exigencia de que para la justificación de la actividad se acompañe "la correspondiente demanda o demandas judiciales", ponen de relieve que la actividad subvencionada con aquella segunda modalidad de ayuda no es, o no es sólo, una que meramente tenga relación con "actividades ante los Tribunales de Justicia". Y esos términos y esa exigencia, así como el objeto de la primera modalidad de ayuda, destinada a la financiación de los gastos de asesoramiento, ponen de relieve que los gastos subvencionados con la segunda no son meramente "gastos de asesoría jurídica". Se fija dicha Abogacía, también, en el inciso inicial de aquella letra b), pero no lo transcribe con toda exactitud, pues no dice "apoyo a la representación y defensa", sino, como antes transcribimos, "apoyo a la representación y de defensa". Por fin, el argumento último que ofrece aquella Abogacía, referido a que las Asociaciones de Consumidores y Usuarios gozan por Ley del beneficio de justicia gratuita, no deja de desviarse de la cuestión objeto de análisis, pues son los afectados por la situación de aquellas mercantiles y no esas Asociaciones quienes son representados y defendidos en juicio.

**QUINTO.-** Una vez apreciada la ilegalidad de la segunda modalidad de ayuda, deviene innecesario el análisis detallado de los demás motivos de impugnación, pues la primera modalidad, la que queda en pie, destinada como hemos dicho a la financiación de los gastos de asesoramiento a los afectados, no



incurrir en ninguna de las ilegalidades que denuncian esos restantes motivos. De un lado, porque claro es que nada se opone en nuestro ordenamiento jurídico, ni nada se alega en este sentido en el proceso, a que las Asociaciones de consumidores y usuarios perciban subvenciones con ese objeto o destino que queda en pie. Y, de otro, porque el Real Decreto impugnado expresa las razones que justifican que sean unas y no todas o no otras las organizaciones beneficiarias de las subvenciones otorgadas, señalando a tal fin que las beneficiarias son las más representativas a nivel nacional y las que públicamente se han ofrecido a asesorar a los afectados de forma gratuita. Si se estimó en más de 350.000 los afectados en todo el territorio nacional por la situación de aquellas dos mercantiles y si la decisión subvencional contempla un estado de cosas en el que los medios de que normalmente disponen las Asociaciones de consumidores y usuarios no son suficientes para hacer frente a un volumen de reclamaciones simultáneo tan elevado como el que se estaba produciendo, lógica es la opción de que los fondos públicos, siempre limitados, se destinen a aquellas organizaciones que por ser las más representativas a nivel nacional habían de ser receptoras de un número significativamente mayor de solicitudes de asesoramiento.

**SEXTO.-** En conclusión, procede estimar en parte este recurso contencioso-administrativo, declarando la nulidad de pleno derecho, no de la totalidad del Real Decreto impugnado, como pretende la actora, sino sólo del número 2, letra b), y del número 4, ambos de su artículo 3.

**SÉPTIMO.-** Esa estimación parcial conduce con toda naturalidad a que no hagamos imposición de las costas procesales causadas.

Por lo expuesto, en nombre de su Majestad el Rey, y en ejercicio de la potestad de juzgar que emanada del pueblo español, nos confiere la Constitución,

## **F A L L A M O S**

**ESTIMAMOS EN PARTE** el recurso contencioso-administrativo que la representación procesal de la "Asociación de Usuarios de Servicios Bancarios Ausbanc Consumo" interpone contra el Real Decreto 613/2006, de 19 de mayo,

declarando como declaramos la nulidad de pleno derecho del número 2, letra b), y del número 4, ambos de su artículo 3, que respectivamente son del tenor literal siguiente:

Número 2, letra b), del artículo 3: "Contribuir a la financiación de los gastos originados por el apoyo a la representación y de defensa de los intereses y derechos de los afectados, en un importe máximo de 1.300.000 euros que se distribuirá en función del número de afectados sobre los que las organizaciones asuman su representación y defensa judicial".

Número 4 del artículo 3: "El importe previsto en el párrafo b) se anticipará en octubre de 2006, a todas aquellas organizaciones relacionadas en el anexo I, que asuman la representación y defensa judicial de los afectados.

Con carácter previo a la realización de este pago, las asociaciones deberán justificar esta actividad mediante la presentación, previa autorización de los afectados para la cesión de los datos de carácter personal, de las bases de datos de los perjudicados cuyas reclamaciones se gestionen por las respectivas asociaciones de consumidores y usuarios.

Las cuantías de este segundo pago vendrán determinadas proporcionalmente por el número de representados que cada una de las asociaciones destinatarias de la subvención justifique, de acuerdo con el contenido de las bases de datos a que hace referencia el párrafo anterior.

La justificación de la actividad se realizará antes del 28 de febrero de 2007, mediante la presentación de las bases de datos actualizadas, junto con la correspondiente demanda o demandas judiciales".

Desestimamos, por el contrario, las demás pretensiones deducidas en el proceso y no hacemos imposición de las costas causadas.

Publíquese el fallo de esta sentencia en el Boletín Oficial del Estado.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Magistrado Ponente de esta Sala Excmo. Sr. D. Segundo Menéndez Pérez, todo lo cual yo, el Secretario, certifico.