Casuística La motivación reforzada de la concesión directa de subvenciones singulares: aplicación al Real Decreto 810/2026 a la luz de la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de abril de 2024 sobre el artículo 22.2.c) de la Ley General de Subvenciones

Casuística sobre el tema de la norma siguiente

El Real Decreto 810/2026, de 7 de octubre, concede, mediante el cauce excepcional del artículo 22.2.c) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), subvenciones directas y singulares a veinticuatro entidades estatales del sector agroalimentario y pesquero, prescindiendo de convocatoria pública y de los principios de publicidad y concurrencia. El fundamento de esa exclusión es, en cada línea, la afirmación de que la entidad beneficiaria carece de equivalente de ámbito nacional y de que no existen parámetros que permitan comparar su actividad con la de otros posibles interesados.

El problema jurídico que suscita esta técnica no es la legalidad abstracta del cauce —expresamente previsto en la LGS—, sino la suficiencia, línea por línea, de la motivación que sostiene la imposibilidad de concurrencia. Imagínese el siguiente supuesto: una federación sectorial agroalimentaria de ámbito estatal, no incluida en el listado del artículo 4.1, presta servicios de asesoramiento, interlocución institucional y defensa de intereses sectoriales sustancialmente análogos a los que financia, por ejemplo, el anexo I (formación, asesoramiento y apoyo a comunidades de regantes) o el anexo III (desarrollo rural integral), y entiende que su actividad podría encuadrarse en el mismo tipo de interés público que justifica aquellas subvenciones. Esa entidad podría cuestionar, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, que el real decreto no explique por qué ella, en concreto, no puede concurrir a una convocatoria pública de ayudas con fines análogos, mientras que la entidad efectivamente beneficiada sí accede a fondos públicos sin concurrencia alguna.

La aplicación práctica de la norma exige, por tanto, distinguir entre la validez general del esquema de concesión directa —que no se cuestiona— y la validez concreta de cada una de las veinticuatro motivaciones individuales, que sí puede ser objeto de control judicial independiente para cada línea. Las consecuencias posibles de una motivación insuficiente son la anulación de la concesión singular afectada y la obligación de sustituirla por un procedimiento de concurrencia competitiva, sin que ello determine necesariamente la invalidez de las restantes veintitrés líneas del mismo real decreto. El vínculo con la sentencia que se analiza a continuación reside precisamente en que esa resolución fija el estándar de motivación exigible cuando la Administración recurre al artículo 22.2.c) LGS y excluye, sin explicación suficiente, a sujetos en situación comparable a los efectivamente beneficiados.

Casuística

Análisis

La sentencia seleccionada es la dictada por la Sala Tercera, Sección Tercera, del Tribunal Supremo el 19 de abril de 2024 (identificada institucionalmente como sentencia número 672/2024, con ponencia del magistrado Diego Córdoba Castroverde), que resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Lucena del Puerto contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de

noviembre de 2022 por el que, en aplicación del Real Decreto 983/2022, de 22 de noviembre, se concedían subvenciones directas a los Ayuntamientos de Lepe y de Moguer para la erradicación de asentamientos irregulares de personas trabajadoras temporeras. La materia resuelta no es agroalimentaria, pero el problema jurídico sí es exactamente el mismo que subyace al Real Decreto 810/2026: el control judicial de la motivación exigida para acudir al artículo 22.2.c) LGS cuando la concesión directa, por su propia naturaleza, excluye de la ayuda a sujetos que podrían encontrarse en una situación equiparable a la de los beneficiarios designados. El Tribunal Supremo fijó como criterio que no basta con invocar genéricamente razones de interés público o la trayectoria de proyectos piloto anteriores: es necesario explicar, de forma específica y verificable, por qué los sujetos efectivamente excluidos no pueden acceder a la ayuda en condiciones de igualdad con los beneficiarios designados. La relación con el Real Decreto 810/2026 es, en este punto, directa en cuanto al régimen jurídico del artículo 22.2.c) LGS y a la doctrina sobre motivación reforzada de la concesión directa, y únicamente analógica en cuanto a la materia concreta —temporeros frente a sector agroalimentario y pesquero—, por lo que su utilidad práctica consiste en ofrecer el estándar de control que cualquiera de las veinticuatro líneas del real decreto debería ser capaz de superar si fuera impugnada por un tercero en situación comparable a alguna de las entidades beneficiarias.

Antecedentes de hecho

PRIMERO.– Objeto del proceso. El Ayuntamiento de Lucena del Puerto interpuso recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de noviembre de 2022 por el que se concedían subvenciones directas a los Ayuntamientos de Lepe y de Moguer.

SEGUNDO.– Hechos relevantes. El Real Decreto 983/2022, de 22 de noviembre, reguló la concesión directa de subvenciones a esos dos ayuntamientos para impulsar la erradicación de asentamientos irregulares de personas trabajadoras temporeras en sus respectivos términos municipales.

TERCERO.– Actuación de la Administración. La Administración General del Estado justificó la elección de Lepe y Moguer en la continuidad de proyectos piloto desarrollados previamente en esos municipios, sin explicitar de forma específica por qué otros municipios afectados por el mismo fenómeno —entre ellos Lucena del Puerto, que según los propios informes administrativos contaba con un número de asentamientos y de personas afectadas comparable o superior— quedaban excluidos de la ayuda.

CUARTO.– Recurso planteado. El Ayuntamiento de Lucena del Puerto impugnó el acuerdo de concesión alegando falta de justificación del recurso al cauce excepcional de concesión directa y vulneración de los principios de objetividad, transparencia e igualdad, al no haberse seguido un procedimiento que permitiera su participación.

QUINTO.– Cuestión que llega al Tribunal Supremo. Se plantea si el recurso al artículo 22.2.c) LGS permite excluir, sin motivación específica, a municipios en situación comparable a los efectivamente beneficiados, y si la invocación genérica de la experiencia de proyectos piloto anteriores basta para justificar esa exclusión.

Fundamentos de derecho

PRIMERO.– Marco jurídico aplicable. El artículo 22.2.c) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, permite la concesión directa cuando se acrediten

razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas, que dificulten su convocatoria pública.

SEGUNDO.– Criterio jurídico del Tribunal Supremo. La excepcionalidad de este cauce exige una motivación específica y suficiente de la causa que impide la concurrencia; no basta con invocar de forma genérica el interés público, sino que debe explicarse por qué, dentro del colectivo potencialmente destinatario de una ayuda de esa naturaleza, unos sujetos acceden a ella y otros, en situación equiparable, quedan excluidos sin posibilidad de optar a fondos análogos.

TERCERO.– Aplicación del criterio al caso concreto. El Tribunal consideró que la Administración no ofreció ninguna razón fáctica o jurídica convincente que justificara la exclusión de Lucena del Puerto, pese a que los propios informes administrativos acreditaban que se encontraba en una situación, cuando no más grave, al menos equiparable a la de los municipios beneficiados; la decisión se adoptó, además, mediante comunicaciones informales con los municipios seleccionados, sin un procedimiento con criterios de valoración preestablecidos que permitiera la participación de los demás afectados, lo que vulneró los principios de objetividad y transparencia exigibles incluso cuando se acude al artículo 22.2.c) LGS.

CUARTO.– Relación con la norma analizada. El criterio fijado por el Tribunal Supremo es trasladable, mutatis mutandis, al control de cada una de las veinticuatro líneas del Real Decreto 810/2026: la motivación de la exclusividad de cada entidad beneficiaria debe poder sostenerse de forma específica frente a cualquier tercero que pudiera encontrarse en una situación comparable a la suya, sin que la mera inclusión en un listado extenso de beneficiarios, ni la referencia genérica a la trayectoria histórica de la entidad, sustituyan la necesidad de una justificación individualizada y verificable para la línea concreta que se cuestione.

Fallo

PRIMERO.– Decisión principal. El Tribunal Supremo estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Lucena del Puerto.

SEGUNDO.– Pronunciamiento. Se anuló el acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de noviembre de 2022 por el que se concedían las subvenciones directas a los Ayuntamientos de Lepe y de Moguer, al apreciar falta de justificación suficiente del recurso al cauce excepcional de concesión directa y vulneración de los principios de objetividad y transparencia.

TERCERO.– Consecuencia jurídica principal. Se ordenó la iniciación de un procedimiento de concurrencia competitiva, con bases reguladoras que permitieran la participación de los municipios afectados por el fenómeno de los asentamientos irregulares, incluido el ayuntamiento recurrente.

CUARTO.– Utilidad práctica para la casuística. El fallo confirma, para el supuesto planteado en el apartado 1, que la validez de cualquiera de las veinticuatro concesiones del Real Decreto 810/2026 depende de que su motivación individual resista un control equivalente al aplicado en este caso: si un tercero acreditara encontrarse en una posición comparable a la de alguna entidad beneficiaria y la Administración no pudiera oponer una justificación específica de la exclusividad de esta, la consecuencia sería la anulación de esa línea concreta y la imposición de un procedimiento de concurrencia competitiva, sin perjuicio de la subsistencia de las restantes subvenciones del real decreto.