



Roj: **SAN 2657/2014** - ECLI: **ES:AN:2014:2657**

Id Cendoj: **28079230042014100225**

Órgano: **Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **04/06/2014**

Nº de Recurso: **49/2014**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **CONTENCIOSO - APELACION**

Ponente: **MANUEL FERNANDEZ-LOMANA GARCIA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

SENTENCIA EN APELACION

Madrid, a cuatro de junio de dos mil catorce.

Ante la **Sección Cuarta** de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, se ha tramitado el **recurso** de apelación 49/2014, dimanante del **recurso** contencioso-administrativo PO 44/2011, seguido ante el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 4, siendo apelante ASAMBLEA DE COOPERACION POR LA PAZ representado por el Procurador D. Jorge Deleito García y asistido por el Letrado D. Carlos Puime Fiestas y parte apelada la AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACION INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO representada y asistido por la Abogacía del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Juzgado de lo Central de lo Contencioso-Administrativo nº 4, en fecha 13 de enero de 2014, dictó sentencia por la que se acordaba desestimar la demanda.

SEGUNDO.- Contra dicha sentencia se interpuso **recurso** de apelación, del que. Tras ser admitido en un solo efecto por el Juzgado, se dio traslado a las demás partes personadas para que en el plazo de 15 días formularan su oposición, presentándose por la parte apelada escrito de impugnación de dicho **recurso**.

TERCERO.- Elevadas las actuaciones a esta Sala se formó el oportuno rollo, se registró, se designó Ponente al Ilmo. Sr. D. MANUEL FERNANDEZ-LOMANA GARCIA, y al no haberse solicitado prueba, ni vista o conclusiones, se declararon concluidas las actuaciones para dictar la resolución procedente. Se señaló para deliberación, votación y fallo del presente **recurso** el día y hora señalado en autos, en que efectivamente tuvo lugar, habiéndose observado las prescripciones legales en la tramitación del **recurso**.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se recurre en apelación la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 4, de fecha 13 de enero de 2014, por la que se desestimó el **Recurso** contra la Resolución de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), de fecha 29 de marzo de 2011, por la que se desestima el **recurso** de **reposición** interpuesto por la Asamblea de Cooperación por la Paz (ACPP), contra la Resolución del Director del AECID de 23 de diciembre de 2010, por la que se revoca la acreditación como ONGD calificada que le fue concedida por Resolución de 26 de octubre de 2010.

SEGUNDO.- Es pacífico que, la ahora recurrentes, sostuvo en su demanda nulidad de la resolución recurrida por infracción del art. 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAPyPAC) es decir, que en su opinión se había prescindido total y absolutamente del procedimiento a la hora de dictar la resolución recurrida. En efecto, de la lectura del Fundamento jurídico material primero de la demanda, se infiere que la parte apelante discutió, en profundidad, la corrección del procedimiento seguido para la revocación, pero nada dijo sobre la posible incompetencia del órgano que dictó la resolución resolviendo el **recurso** de **reposición**. Es en conclusiones



cuando, por primera vez, se sostiene al amparo del art. 62.1.b) de la LRJAPyPAC, la posible nulidad por haber sido dictada la resolución por órgano manifiestamente incompetente. Argumentando, también por primera vez, que el acto es nulo por infracción del art. 13.2.c) de la misma norma, pues fue el órgano que dictó la Resolución revocando la acreditación como ONGD -por **delegación**- el que resolvió el **recurso de reposición** interpuesto contra dicha Resolución y, de conformidad con la indicada norma, no puede ser objeto de **delegación** "la resolución de **recursos** en los órganos administrativos que hayan dictado los actos objeto de **recurso**". Ambas cuestiones, articuladas como motivo primer y segundo del **recurso**, guardan estrecha conexión y se tratarán conjuntamente.

Para la sentencia apelada esta posibilidad no es viable en aplicación del art. 65.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA). Pues dicha norma establece que en el escrito de conclusiones "no podrán plantearse cuestiones que no hayan sido suscitadas en los escritos de demanda y contestación". La apelante reconoce que no formuló en la demanda la causa de nulidad indicada, pero sostiene que puede hacerlo, pues está planteando, simplemente, ante un motivo de impugnación, el cual sí puede ser suscitado por primera vez en el escrito de conclusiones.

Conforme señala la STS de 15 de enero de 1994 (Rec. 1247/1992), lo que prohíbe la norma es la denominada *mutatio libelli*, con el fin de mantener el equilibrio procesal de las partes. En este sentido, razona la sentencia "está vedado, normativamente, la posibilidad de introducir nuevos hechos o cambios sustanciales capaces de individualizar histórica y jurídicamente nuevas pretensiones o de modular las previamente esgrimidas, y lo único permitido, sin ruptura del equilibrio procesal de las partes, es aducir nuevos motivos o razones o meras alegaciones, en un sentido propio de simples argumentaciones de las peticiones, siempre las mismas, deducidas en la demanda y en el contestación". Pues, una cosa es la "cuestión litigiosa, que determina objetivamente el ámbito del proceso" y otra "los motivos o razones jurídicas que se alegan como soporte de lo pretendido, cuya variación o ampliación puede realizarse en cualquier momento o hito procedimental". Concluyendo que una cosa es "el ámbito propio de los hechos y...[otra] ..el de la dialéctica de la lógica y el derecho, circunstancia que explica la ineluctabilidad que debe existir en el planteamiento y fijación de lo perteneciente al primer campo (el supuesto de hecho), sobre todo y especialmente en los escritos de conclusiones y la elasticidad y ductilidad permitida en el campo de lo segundo (fundamentos o razonamientos jurídicos)".

Es claro, por lo expuesto, que se veta la introducción de hechos nuevos, pero cuando se trata de cuestiones jurídicas, el problema es más complejo. En efecto, dentro de las cuestiones jurídicas puede diferenciarse entre "motivos" y "argumentos". Los primeros hacen referencia a los razonamientos jurídicos por los que se sostiene la ilegalidad del acto, los cuales, junto con los hechos, configuran la causa de pedir o *causa petendi*. Los segundos, son alegaciones jurídicas que complementan y aclaran el motivo. La diferencia entre motivos y argumentos es relevante y se infiere del art 33 de la LJCA que impone a los órganos jurisdiccionales ser congruentes con "las pretensiones formuladas por las partes" y "los motivos que fundamentan su **recurso** y la oposición". En este sentido, la STS de 30 de mayo de 2008 (Rec.) sostiene que "no cabe alegar motivos de anulación no deducidos en la demanda" -en ese caso se alegó la caducidad del expediente en el escrito de proposición de prueba y en el de conclusiones, argumentándose que la caducidad es apreciable de oficio-. En todo caso y como recuerda la STS de 10 de junio de 2013 (Rec. 449/2011) el derecho a la tutela judicial efectiva es un derecho de configuración legal (STC 90/1985 , 116/1986 , 100/1987 , 206/1987 , 4/1988 , 215/1988 , 185/1990 , 12/1998 , entre otras muchas), lo que implica que las partes que intervienen en un proceso no pueden desentenderse de su ordenación, estando obligadas a cumplir con diligencia los deberes procesales que pesan sobre ellas, formulando sus peticiones en los trámites y plazos que la ley establezca (STC 68/1991). En la misma línea, la STS de 31 de mayo de 2012 (Rec. 3363/2010) y 11 de diciembre de 2003 (Rec. 1700/2001). El razonamiento anterior implica que debemos desestimar el motivo de apelación esgrimido.

No obstante, aunque hubiésemos admitido la ampliación pretendida, el motivo segundo hubiese sido desestimado. En efecto, a mayor abundamiento podemos decir que, de haber estimado el segundo motivo, el **recurso** de la parte apelante no podría haber prosperado. En efecto, en la Resolución de 2 de julio de 2009 de la Presidencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el desarrollo, se delegan en el Director de la Agencia "las competencias del Presidente de la Agencia en materia de becas, ayudas y subvenciones públicas". Pues bien, la Resolución dictada, como correctamente se razona por la Abogacía del Estado, no infringe el art. 13.2.c) de la LRJAPyPAC, pues la limitación sólo afecta a la resolución del **recurso** de alzada y no al de **reposición**. Y así, lo hemos venido entendiendo, entre otras, en las SAN (1ª) de 28 de noviembre de 2007 (Rec. 167/2007) y 4 de febrero de 20 Así, en la primera de las sentencias reseñadas, razonamos que: "El denominado **recurso de reposición** es de carácter "potestativo", a tenor del artículo 116 de la Ley 30/1992, se resuelve por el mismo órgano que dictó la resolución impugnada y cabe contra actos que "pongan fin a la vía administrativa". Pues bien, como ha señalado la STS de 2 de junio de 2003 (Rec. 6649/1998), la referencia a los



límites del artículo 13.2 de la citada Ley 30/1992, relativos a la **delegación** de competencias, solo afecta a la resolución del **recurso** de alzada pero no al de **reposición**". Y la segunda de las sentencias indicadas sostiene que "ni siquiera podemos hablar de anulabilidad al no haberse infringido el artículo 13, 2, c) de la citada Ley, que aunque es cierto que prohíbe la **delegación** de las competencias relativas a "la resolución de **recursos** en los órganos administrativos que hayan dictado los actos objeto de **recurso**" tal precepto debe entenderse que hace referencia - en la línea que ya establecía el artículo 118 de la anterior Ley de Procedimiento administrativo - a los **recursos** que deben ser resueltos por el superior jerárquico, pero no alcanza al concreto caso del **recurso** de **reposición**, que deben ser resueltos (artículo 116 de la reiterada Ley 30/92) por "el mismo órgano" que hubiera dictado el acto impugnado por tal medio. Si, como es obvio, mediante tal **recurso** se pretende que quien ha adoptado una resolución definitiva en vía administrativa, pueda reconsiderar su decisión, en aras de evitar que el administrado tenga que acudir a la vía jurisdiccional, es lógico que sea precisamente el mismo autor del acto, prescindiendo de que haya actuado o no por **delegación**, quien tenga la competencia para el último examen, por así decirlo, de su criterio, siempre naturalmente que como ocurre en le presente caso se mantenga en vigor la **delegación** que le facultó para decidir originariamente".

TERCERO.- Se sostiene, en tercer lugar, que la sentencia contiene una insuficiente motivación respecto al cumplimiento de las condiciones impuestas a ACPP. Se reprocha a la sentencia que únicamente razona que está acreditado "el incumplimiento de los compromisos asumidos por la demandante en la Resolución de 3 de agosto de 2010", sin exponer a que compromisos se refiere o como se han incumplido.

La STEDH de 21 de enero de 1999 (Caso Garcías Ruiz contra España), razona que "según su constante jurisprudencia que refleja un principio ligado a la buena administración de la justicia, las decisiones judiciales deben señalar de manera suficiente los motivos en los que se fundan. El alcance de este deber puede variar según la naturaleza de la decisión y debe ser analizado a la luz de las circunstancias de cada caso (Sentencias Ruiz Torija e Hiro Balani contra España de 9 de diciembre de 1994, Higgins y otros contra Francia de 19 de febrero de 1998). Si el artículo 6.1 obliga a los tribunales a motivar sus sentencias, esta obligación no puede entenderse como la exigencia de una respuesta detallada a cada argumento (Sentencia Van de Hurk contra Países Bajos de 19 abril 1994)", lejos de ello basta que, con el empleo de una diligencia media o razonable, se puedan entender las razones por las que el órgano judicial llega a una determinada conclusión. Doctrina similar es sostenida en las STC 54/1997, entre otras muchas.

Pues bien, si aplicamos la precedente doctrina al caso de autos, observamos que lejos de lo que se sostiene en el **recurso**, la sentencia describe en el Fundamento de Derecho segundo las circunstancias del caso y, en especial, las "condiciones" contenidas en la Resolución de 3 de agosto de 2010 y las razones de su génesis u origen. Expone también en dicho Fundamento cual fue la conducta de ACPP con posterioridad al acuerdo. Explica la reacción de AECID. También razona en el Fundamento cuarto que la "revocación de la acreditación se prevé para cuando las organizaciones dejen de cumplir los requisitos exigidos para acceder a la condición de ONGD calificada". Y describe en el Fundamento de Derecho quinto la regulación, explicando que concurriendo causa de revocación que quedó suspendida bajo condición, no se cumplieron las condiciones establecidas. Otra cosa es que, legítimamente, se discrepe de la opinión de la Magistrado, pero sin duda la resolución está motivada y permite conocer las razones por las que el órgano jurisdiccional confirma la resolución recurrida.

CUARTO.- El cuarto motivo sostiene la existencia de error en la determinación de las causas que motivan la revocación. Viene a sostener que ACPP ha asumido sus compromisos y ha dado estricto cumplimiento a todos y cada uno de ellos, como ha quedado acreditado, incluidos los reintegros complementos de todos los importes reclamados por la AECID.

Para resolver la cuestión planteada, ordenando lo declarado probado en la sentencia apelada, podemos sentar los siguientes hechos:

1.- El 1 de febrero de 2010 la Directora de AECID dictó Acuerdo de inicio de procedimiento de revocación de la condición de ONGD calificada a ACPP, que en su día se concedió por Resolución de la Presidenta de AECID de 26 de octubre de 2005.

2.- Dicho acuerdo se motivó por existir una denuncia, conocida por la AECID, conforme a la cual ACPP detraía de las nóminas unas cantidades a sus trabajadores. Es decir, según las nóminas abonaba unas cantidades que luego presentaba como gastos justificados a la Administración; cuando lo cierto es que, realmente, pagaba unas cantidades inferiores, detrayendo una parte de la cantidad que constaba en la nómina, calificándola de "donación" efectuada por los trabajadores.

En el acuerdo también se decidía suspender el otorgamiento de los convenios que dicha ONG había solicitado en la convocatoria 2012/2013, convocada por resolución de la AECID de 21 de octubre de 2009 y asta la resolución del procedimiento de revocación.



Según consta en la demanda AECID conocía que el origen del procedimiento tenía su causa en "las prácticas salariales llevadas por ACPP respecto de sus trabajadores".

3.- ACPP presentó, en trámite de audiencia, un escrito en el que se comprometía a poner fin a las prácticas mencionadas - indicando que no se tenía conciencia de su ilegalidad-; y que se manifestaba la voluntad de reintegrar la AECID el importe de las cuantías cuestionadas. Sin perjuicio de las comprobaciones que la AECID pudiera efectuar ACPP estimó que las cuantías discutidas alcanzarían los 67.785,04 e ingresó anticipadamente la cantidad, sin perjuicio del resultado de la comprobación por AECID.

4.- Con base a tal declaración AECID dictó Resolución el 3 de agosto de 2010, poniendo fin al procedimiento iniciado, manteniendo la calificación y acordando el levantamiento de la suspensión. Entendía AECID que existían incumplimientos graves que justificaban la revocación de la condición de ONGD calificada. Ahora bien, para AECID debía tenerse en cuenta que la revocación generaría perjuicios graves a terceros, que no eran responsables de los incumplimientos, en concreto se razonaba que podrían resultar afectados los actores involucrados en los convenios 2010/2013, pendientes de adjudicación, como son las poblaciones beneficiarias más necesitadas, que se verían privadas de unos resultados de mejora en sus condiciones de vida largamente esperados las organizaciones socias de ACPP en los países de ejecución que han venido comprometiendo **recursos** humanos y materiales. Por ello se acordó mantener la calificación, pero supeditándola al estricto cumplimiento de una serie de condiciones. En concreto y en lo que ahora nos interesa:

- a.- El compromiso de ACPP de erradicar la práctica antes descrita.
- b.- Que para garantizar tal erradicación las futuras auditorias de ACPP contendrían declaración expresa de los auditores pronunciándose sobre dicho extremo, y con el compromiso de rendir cuentas de forma transparente, lo que incluye la entrega de toda la documentación necesaria para verifica tal extremo.
- c.- Que tales elementos permitirán a la AECID verificar la eliminación de dichas prácticas.
- d.- Que ACPP se compromete a reintegrar a la AECID "todos aquellos importes que la Agencia estima que han sido indebidamente imputados a las subvenciones por ésta concedidas mediante las prácticas descritas".
- e.- Que ACPP ha ingresado ya una cantidad unilateralmente, pero "reconociendo que la cantidad exacta será finalmente determinada por la AECID tras la tramitación y resolución de los expedientes de revisión de justificaciones de subvenciones para proyecto y convenios otorgadas a esta ONGD".

Es importante destacar que esta resolución, fijando las anteriores condiciones fue conocida y no recurrida por ACPP.

5.- Cuando el 13 de septiembre de 2010, se suscribieron los preconvenios 2012/2013 entre ACPP y AECID, expresamente se indicó que la ONGD deberá cumplir las obligaciones establecidas en la Orden AEC/1033/2005; los establecido en las Resoluciones de concesión y de 24 de marzo de 2009 y las condiciones específicas establecidas en la Resolución de 3 de agosto de 2010.

6.- Con fechas 1 y 6 de septiembre, como consecuencia de los procedimientos de comprobación iniciados, se procedió a emitir 11 Acuerdos de inicio de procedimiento de reintegro.

7.- Fue el 4 de octubre de 2010 cuando ACPP presentó un escrito en el que se dice que no es cierta la afirmación de que ACPP, en relación con los importes controvertidos, estime que "han sido indebidamente imputados a las subvenciones por ésta concedidas mediante las prácticas descritas" y que, por lo tanto, debe matizarse que ACPP reconozca que la cantidad exacta que proceda abonar es la concedida por la AECID. Que ACPP no ha otorgado una carta en blanco a la AECID y que no puede aceptarse que la buena fe de AECID realizando un pago unilateral se utilice ahora en su contra.

8.- Tras efectuar alegaciones con fechas 27 de septiembre y 4 de octubre de 2010 se emitieron las correspondientes resoluciones de reintegro, en las cuales, salvo en los casos de tres facturas, se mantenía íntegramente lo reclamado en los Acuerdos de inicio.

9.- El 19 de noviembre de 201 se emitió Acuerdo de inicio de procedimiento de revocación que concluyó con la Resolución del Director de AECID, de 23 de diciembre de 2010, acordando revocar a ACPP, la acreditación de ONGD calificada que le fue concedida. Desestimándose el **recurso de reposición**.

10.- A lo anterior cabría añadir que:

a.- La Sala de lo Social del TSJ de Madrid ha dictado, al menos dos sentencias, de fechas 12 de noviembre de 2010 y 25 de marzo de 2011 (Rec. 1546/2010 y 3999/2010). En ambas sentencias se hace referencia a las "prácticas salariales" controvertidas al reclamar varios trabajadores la devolución de las cantidades "detráidas" razonando que, realmente, no eran donaciones. La primera de dichas sentencias es muy clara al



razonar: "Podemos ver, por tanto, que la recurrente admite como punto de partida que en las nóminas de los trabajadores hacía constar una determinada cantidad como salario que en la realidad no se correspondía con lo que realmente les abonaba, pues al devengo teórico se le detraía una cantidad en concepto de donación a la empresa por parte del trabajador, siendo el importe de esas donaciones lo que los actores reclaman en este proceso. El carácter anómalo del proceder de la recurrente se hace evidente, porque no puede calificarse de otro modo el que una empresa acuerde con sus trabajadores el que éstos le hagan donaciones, decisión ésta que, por ser clara irregularidad, hemos de considerar impuesta de modo forzoso y, por tanto, fruto de un consentimiento viciado, porque aquí no estamos ante unas condiciones laborales que el empresario pueda exigir en virtud de su poder organizativo ordinario, sino de una imposición (exigir una donación) que no tiene cabida en el contrato de trabajo".

Estas sentencias producen efectos de cosa juzgada positiva al haber sido dictada por los órganos de la jurisdicción social en materia salarial.

En contra de lo que se dice en la demanda la "irregularidad" no acaba con el abono de los salarios de los trabajadores, pues ACPP presentó como gastos justificados el abono de sumas salariales que, realmente no lo eran, lesionando los intereses generales de los que es custodia la Administración.

b.- Esta Sala ha dictado varias sentencias en **recursos** de apelación interpuestos por ACPP en las que se impugnaban los acuerdos de reintegro con base en la irregularidad de las prácticas descritas.

Así en la SAN (4ª) de 13 de noviembre de 2013 (Rec. 109/2013). En este **recurso** se alegó prescripción; y en lo que nos interesa, pues debemos centrarnos en las cantidades reclamadas por las "prácticas" de detracción salarial, negando su existencia. Además, consta que la Administración procedió a requerir documentación para verificar el alcance de la práctica y ACPP se negó a facilitarla amparándose en la "protección de datos de carácter personal", lo que motivó que la Administración, que no tuvo acceso a prueba directa, realizase un cálculo aproximativo, cuya cuantía luego fue objeto de discusión. Considerando esta Sala que la vía de estimación indirecta realizada por la Administración fue razonable, dada la obstrucción practicada por ACPP. Posteriormente y en relación con estas prácticas hemos confirmado las decisiones de la Administración en nuestras SAN (4ª) de 11 de diciembre de 2013 (Rec. 107/2013); 29 de enero de 2014 (Rec. 133/2013) y 19 de febrero de 2014 (Rec. 145/2013).

QUINTO.- Una vez que hemos realizado la anterior descripción procede la desestimación del motivo por las siguientes razones:

a.- De conformidad con lo establecido en la Orden AEC/1303/2005, de 27 de abril, por la que se regulan las bases para la concesión de subvenciones a organizaciones no gubernamentales de desarrollo, para la realización de intervenciones en materia de cooperación internacional para el desarrollo, para acceder a las subvenciones establecidas en la norma es preciso obtener la acreditación como "ONGD calificada".

La obtención de dicha acreditación se regula en el art. 6 de la citada Orden, con el fin de acreditar que la ONGD reúne las "aptitudes oportunas para actuar como ONGD calificada".

En concreto y entre otras condiciones, es preciso reunir los requisitos generales establecidos en el art. 7 de la Orden. En el apartado f) se establece que la ONGD debe, en el caso de haber recibido subvenciones, "estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el art. 14 de la presente norma y de las establecidas en la correspondiente convocatoria". Estableciéndose en el art 14 las obligaciones del beneficiario que, entre otras cosas, tiene que cumplir con las obligaciones de justificación del gasto y someterse a la comprobación de la AECl. Lo cual, cabría añadir es lógico, pues la subvención, por definición, es modal y, por lo tanto, el destinatario debe estar en condiciones de justificar el uso adecuado del dinero público que se le entrega en la forma o modo establecida en la regulación y acto de concesión.

b.- Por Resolución de 17 de junio de 2005, de la Presidencia de la AECID, que convocó el proceso de calificación de ONGD. En el apartado Octavo de dicha Orden se regula la "revocación". La cual puede efectuarse "en cualquier momento", previo "trámite de audiencia y mediante resolución motivada". Cuando la ONGD deje de cumplir "los requisitos establecidos en el apartado tercero de la presente convocatoria o los requisitos establecidos en la Orden AEC/1303/2005".

La Resolución, por lo tanto, es simple desarrollo de lo establecido en la normativa exigiendo el mantenimiento de los requisitos generales establecidos en el art. 7 de la citada Orden AEC/1303/2005 y los específicos de la convocatoria regulados en el apartado 3 de la Resolución de 17 de junio de 2005. En concreto, el apartado 3 exige que la ONGD haya justificado el cumplimiento de lo establecido en el art. 14 de la Orden AEC/1303/2005.

c.- Por Resolución de 28 de octubre de 2005, de la Presidencia de AECID, se publicó la concesión de acreditaciones como ONGD calificada y, entre las acreditadas, se encontraba la AACPP.



d.- Por Resolución de 22 de abril de 2009, la Presidencia de AECID, se estableció el procedimiento para la obtención de la calificación por las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y para su revisión y revocación.

Nos interesa destacar que el Punto III se establece la posibilidad de revocación, en los mismos términos que en la Resolución de 2005, de hecho, se mantienen los mismos requisitos formales y se habla de revocación cuando se dejen de cumplir los requisitos establecidos en la Orden AEC/1303/2005 y en "en el apartado 3 de la Resolución", previsión que carece de sentido, pues no existe un apartado tercero, como lo había en la Resolución de 2005. Probablemente lo que ha ocurrido es que la Resolución de 2009, por error, ha transcrito la regulación de la revocación contenida en la Resolución de 2005 y que lo que realmente quiere decir es que cabe la revocación cuando se dejen de tener las condiciones generales de la Orden AEC/1303/2005 y las específicas establecidas en la Resolución de 22 de abril de 2009 las cuales se reproducen de forma prácticamente idéntica -no idéntica- las contenidas en la Resolución de 2005, en el apartado I.2 de Punto I de la Resolución.

Interesándonos destacar que el punto I) existe que la ONGD haya justificado suficientemente el cumplimiento de las obligaciones impuestas a los adjudicatarios respecto de las subvenciones que les hayan sido previamente concedidas por la AECID, de acuerdo con las bases que les sean de aplicación.

e.- Por lo tanto, la normativa establece y es lógico, que no merece la calificación de de ONGD calificada la entidad que no de, ni justifique el destino adecuado a las subvenciones que se conceden.

Ya hemos visto que la ONGD, así lo han entendido los órganos de la jurisdicción social, realizaba una práctica inadecuada consistente en detraer parte de las cantidades abonadas como salario, obligando a sus trabajadores a "donar" parte del mismo y, posteriormente, aunque realmente volvía a ingresar dichas cantidades en su patrimonio, sostenía ante la Administración la existencia de gasto justificado, pues había abonado la totalidad del salario.

Este incumplimiento es lo suficientemente grave para reclamar no sólo el reintegro, sino, además, revocar la acreditación de ONGD calificada. Acierta, por lo tanto, la sentencia de instancia cuando sostiene que estamos ante un grave incumplimiento capaz de generar la revocación de la calificación.

f.- Ahora bien, la Administración en lugar de proceder la revocación, decidió, con el fin de proteger a los intereses de terceros que podían verse comprometidos al no desarrollarse los compromisos de ayuda, no revocar la acreditación y, al mismo tiempo, en defensa de los intereses generales, condicionar el mantenimiento de la no revocación al compromiso de la supresión de tal práctica y a una rigurosa regularización.

Llegados a este punto y aunque la Resolución es firme. La Sala quiere indicar que, ciertamente, podría discutirse el establecimiento de condiciones en la Resolución, pero no con el alcance que sostiene el Sr. Abogado del Estado, sino más bien con un sentido contrario. En efecto, en contra de lo que razona el Sr. Abogado del Estado, la revocación de la acreditación no es discrecional y así se infiere de la simple lectura del Punto III de la Resolución de 2009, la norma habla en sentido imperativo de revocación cuando dejen de cumplirse por la ONGD los requisitos establecidos en la tan repetida Orden y en la Resolución de 2009, por lo tanto lo que probablemente debió hacer la Administración fue revocar la acreditación.

No hizo lo anterior, sino que, sin duda por motivos razonables, prefirió optar por mantener la acreditación sometida a rigurosas condiciones. Estas condiciones, en atención a las circunstancias concurrentes, pretenden garantizar el cumplimiento de la ley y se pliegan a los principios de proporcionalidad y seguridad jurídica. El destinatario de la Resolución sabía a que atenerse y no la impugnó.

Por lo demás, en ningún caso se ha vetado el acceso a los Tribunales del recurrente que ha acudido a los mismos tanto para impugnar los actos de reintegro, como el presente acto de revocación. La Sala quiere indicar que según la SAN (4ª) de 13 de noviembre de 2013 (Rec. 109/2013) ACPP, no facilitó la documentación para la comprobación de la extensión de las irregulares prácticas detectadas en materia salarial incumpliendo sus compromisos. Ciertamente, es posible que la Administración haya incurrido en algún error a la hora de cuantificar las cantidades a devolver y si estuviésemos ante esa situación, quizás su decisión de revocación hubiese sido desproporcionada. Pero no es este el caso de autos, pues ACPP, sencillamente, se opuso a las condiciones fijadas en la Resolución, discutiendo incluso la existencia de las prácticas discutidas.

Por lo tanto, cuando tras la extensa descripción de lo ocurrido y de la normativa aplicable, la Magistrado de instancia concluye que el acto de revocación es adecuado, la Sala no puede sino compartir su opinión por las razones que hemos expuesto.

SEXTO.- Sin embargo, el **recurso** debe ser estimado en parte. En efecto, consta en la sentencia que la demanda se interpuso el 16 de mayo de 2011, por lo tanto, antes de la entrada en vigor de la Ley 37/2011, cometiendo



un error la sentencia de instancia al aplicar dicha norma, pues la misma no puede ser aplicada en aplicación de la Disposición Transitoria Primera de la citada ley .

Debe aplicarse, por lo tanto, la regulación anterior, la cual sólo permitía la imposición en supuestos de mala fe o temeridad procesal debidamente motivados. Lo que implica que debamos estimar el **recurso** en este punto.

SEPTIMO. - En aplicación del art 139 de la LJCA no procede imponer las costas a la entidad recurrente.

Vistos los preceptos legales citados y demás de pertinente y general aplicación,

FALLAMOS

Se estima en parte el **recurso** de apelación interpuesto contra la sentencia de 13 de enero de 2014 del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 4, revocando el pronunciamiento de condena en costas y, en su lugar, declaramos que no procede realizar condena en costas en la primera instancia; confirmando el resto de los pronunciamientos de la sentencia recurrida.

Sin imposición de costas a la parte recurrente.

Intégrese la presente sentencia en el libro de su clase y devuélvanse las actuaciones, con certificación de la misma, al Juzgado de procedencia.

Así por esta nuestra sentencia que se notificará a las partes haciéndoles saber, que contra ella no cabe **recurso** alguno, definitivamente juzgando lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- En el mismo día de su fecha, fue leída y publicada la anterior Sentencia por El Ilmo. Sr. Magistrado Ponente, hallándose constituida en Audiencia Pública, de lo que yo, el Secretario, doy fe.