



Exp.: 023-24 elm C/I/2400/2024 ADRET/30/2024

INFORME DE LA ABOGACÍA DE LA GENERALITAT

Asunto objeto del informe.- Consulta formulada por la Subsecretaría de la Conselleria de Agricultura, Ganadería y Pesca, sobre determinadas cuestiones relacionadas con la ejecución de la Sentencia número 537/2023, de 20-10-2023, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4ª) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

ANTECEDENTES

ÚNICO.- Petición de informe. Objeto de la consulta.

Por el Subsecretario de la Conselleria de Agricultura, Ganadería y Pesca, a instancia de la Dirección General de Producción Agraria y Ganadera (en adelante, DGPAG), se ha formulado consulta (entrada n.º 26, de 06-03-2024, en el registro departamental de esta Abogacía), sobre el procedimiento de actuación para dar cumplimiento a la Sentencia núm. 537/2023, de 20-10-2023, de carácter firme, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4ª) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana.

Entre la documentación remitida consta, además de la consulta que formula la DGPAG, un documento de “borrador” de “RESOLUCIÓN DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA N.º. 537/2023”.

La referida Sentencia se ha dictado en el recurso contencioso-administrativo deducido por el Ayuntamiento de Villahermosa del Río (en adelante, el Ayuntamiento) frente a la Generalitat (a través de la entonces conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural), a través del cual la Corporación recurrente ha impugnado la Resolución de 17/06/2020, del director general de Agricultura, Ganadería y Pesca, en la que se tiene al Ayuntamiento por desistido de su solicitud de subvención, al considerar que no se había atendido adecuadamente el requerimiento de subsanación de la documentación acompañada a su solicitud inicial (dicha solicitud se había formulado en el marco de la convocatoria del procedimiento de concesión de ayudas para obras de acondicionamiento de caminos rurales, realizada a través de la Resolución de 13-01-2020, del titular del departamento); así como la posterior Resolución de 03-07-2020, del secretario Autonómico de Agricultura y Desarrollo Rural, desestimatoria del recurso de alzada interpuesto frente a la Resolución anteriormente citada. La parte dispositiva de la Sentencia dice así:

“(…) ”ESTIMAMOS EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO interpuesto por la representación del Ayuntamiento de Villahermosa del Rio contra la Resolución del Secretario Autonómico de Agricultura y Desarrollo Rural de fecha 3 de Julio de 2020 que desestima el recurso de alzada de fecha 19 de Junio de 2020 interpuesto contra la Resolución de fecha 17 de Junio de 2020 del Director General de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, que se revocan. Debiendo procederse por parte de la Administración a la tramitación de la correspondiente solicitud del recurrente. (…)”.

En definitiva, se estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento, al considerarse por el TSJ que no debió excluirse al Ayuntamiento recurrente del procedimiento, y, en consecuencia, **se revocan y quedan sin efecto las dos resoluciones impugnadas**, condenando a la Administración a estar y pasar por dicha declaración, indicándose, asimismo, que la Administración debe proceder, como se indica literalmente en el texto del fallo, “(…) a la tramitación de la correspondiente solicitud del recurrente. (…)”.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Carácter del presente informe.

La emisión del presente informe se realiza con base en el art. 5.3 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, atendida la posible dificultad técnico-jurídica de la cuestión planteada; reviste, por tanto, carácter facultativo y **no vinculante**, conforme a lo prevenido en los arts. 5.3 y 6 de la Ley 10/2005 antes citada, sin perjuicio de lo cual la resolución que se aparte del mismo deberá motivarse adecuadamente.

SEGUNDA.- Análisis de las diversas cuestiones planteadas.

Como se ha indicado, la Sentencia estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento, al entender que debió admitirse la subsanación que la entidad local realizó en su momento. Por consiguiente, la ejecución de la Sentencia supone que deben retrotraerse las actuaciones, en lo que respecta al Ayuntamiento, al momento inmediato anterior a aquel en que se dictó la Resolución administrativa que tuvo a la entidad local por desistida, y, conforme a lo razonado en la Sentencia, deberá tenerse por atendido en tiempo y forma debidos el requerimiento de subsanación, y por formulada su solicitud de subvención, continuándose el procedimiento de concesión de la subvención respecto del Ayuntamiento, con arreglo a la normativa vigente en dicho momento.

En relación con el contenido del documento de “borrador” de “RESOLUCIÓN DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA N.º. 537 / 2023”, se formulan las observaciones que siguen.

En primer lugar, debe señalarse que es el TSJ, a través de su Sentencia, el que anula y deja sin efecto las resoluciones impugnadas por el Ayuntamiento. Por consiguiente, no es correcta la “revocación” efectuada en el punto “Primero” de la parte dispositiva del Borrador de Resolución de ejecución, puesto que, como se ha indicado, las dos resoluciones administrativas impugnadas han sido ya revocadas y anuladas *por el TSJ*. La administración debe limitarse a retrotraer su actuación al momento inmediato anterior a la adopción de la primera de las resoluciones citadas (la que tuvo al Ayuntamiento por desistido al considerar que no atendió debidamente el requerimiento de subsanación), adoptando la correspondiente resolución de admisión de la solicitud, conforme al pronunciamiento Jurisdiccional.

El dispositivo “Segundo” del Borrador de Resolución de ejecución indica lo siguiente:

(...) Segundo. Retomar el expediente de solicitud de ayuda en el punto previo a dicha resolución, y continuar su tramitación. (...)”

Para clarificar la actuación de la administración, se sugiere el siguiente redactado alternativo:

“(...) Segundo. Retrotraer las actuaciones, en relación con el Ayuntamiento de Villahermosa del Río, al momento inmediato anterior a aquel en que se dictó la Resolución de 17- 06 - 2020, del Director General de Agricultura, Ganadería y pesca, y, conforme a lo dispuesto en la Sentencia número 537/ 2023, de 20- 10- 2023, de carácter firme, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, se tiene por atendido en tiempo y forma debidos el requerimiento de subsanación, y por formulada su solicitud de subvención, acordándose la continuación del procedimiento de concesión de la subvención, con arreglo a la normativa vigente en dicho momento. (...)”

La Sentencia del TSJ, en su parte dispositiva, se limita a dejar sin efecto y revocar la Resolución administrativa que tenía al Ayuntamiento por desistido, así como la posterior resolución desestimatoria del recurso de alzada, al considerar que la entidad local sí atendió adecuadamente el requerimiento de subsanación. Por tanto, la administración, en cumplimiento de la meritada Sentencia, debe limitarse a disponer la retroacción de las actuaciones al momento inmediato anterior a la exclusión del Ayuntamiento en el procedimiento de concesión de las ayudas, a tener por debidamente atendido el requerimiento de subsanación, y, en consecuencia, a acordar, respecto de la entidad local solicitante de la ayuda, su continuación en el referido procedimiento.

La Sentencia nada establece sobre las actuaciones posteriores que deban adoptarse, en el marco del procedimiento de concesión de la subvención, más allá de una mera indicación genérica, en el sentido de que la administración deberá proceder a la “tramitación de la correspondiente solicitud del recurrente”. Por tanto, los diversos actos y trámites posteriores a la admisión de la solicitud del Ayuntamiento, dictados en el curso del procedimiento de concesión de la ayuda, no pueden calificarse, en propiedad, como actos de ejecución de la Sentencia; en este sentido, el borrador de Resolución de ejecución de la Sentencia contiene toda una serie de consideraciones (tales como, p. e., las relativas a la ponderación de la solicitud del Ayuntamiento, o sobre la circunstancia de que las obras por las que se solicitaba la ayuda constan haber sido parcialmente ejecutadas posteriormente, etc.) sobre cuestiones, todas ellas, que corresponden a fases del procedimiento posteriores a la admisión de la solicitud, y que, como se ha dicho, no constituyen propiamente ejecución de la Sentencia.

La administración, sin duda, debe tramitar el procedimiento de concesión de la ayuda respecto del Ayuntamiento, aplicando las disposiciones vigentes en el momento temporal al que se retrotraen las actuaciones, pero los actos y trámites de dicho procedimiento no constituyen, en propiedad, ejecución de la Sentencia.

El matiz no es intrascendente, puesto que el régimen de revisión y/ o impugnación de uno y otro tipo de actuaciones resulta distint. En el caso de las actuaciones realizadas para ejecutar la Sentencia (esto es, para llevarla asu “puro y debido efecto”, en dicción del art. 104. 1 LJCA), cualquier discrepancia o cuestión controvertida que pueda suscitar la actuación de la administración en dicho sentido queda sujeta a revisión por el trámite incidental previsto de manera específica en el art. 109 LJCA, conforme al cual el Juez o Tribunal competente resolverá mediante Auto, decidiendo cualesquiera cuestiones que se planteen en la ejecución; por el contrario, las actuaciones de la administración que no constituyan, estricto sensu, actos de ejecución de la Sentencia, se encuentran sometidas, en cuanto a su eventual revisión, al régimen general de impugnación de los actos y trámites administrativos establecido en la normativa sobre procedimiento administrativo común.

Se recomienda, por ello, limitar el contenido de la Resolución de ejecución de la Sentencia, como se ha indicado.

Si, conforme a la presente observación, se limita el contenido de la citada Resolución a las determinaciones estrictamente necesarias para dar cumplimiento a la Sentencia, deberá tenerse en cuenta, para su indicación en dicha Resolución, que su régimen de impugnación será, como se ha señalado, el previsto en el art. 109 LJCA , conforme al cual las partes procesales y las personas afectadas por el fallo, mientras no conste en autos la total ejecución de la Sentencia, podrán promover incidente ante el propio Tribunal, para decidir, sin contrariar el contenido del fallo, cuantas cuestiones se planteen en la ejecución.

Ya se ha señalado que todas las actuaciones subsiguientes a la admisión de la solicitud del Ayuntamiento no constituyen propiamente ejecución de la Sentencia. No obstante, lo cual, y dado que en la consulta se plantean diversas dudas al respecto, se procede seguidamente a su análisis.

El texto de la consulta señala que el Ayuntamiento ha resultado beneficiario de subvenciones por la realización de *las mismas obras*, en la convocatoria del ejercicio siguiente (el ejercicio 2021), en los términos siguientes:

“(...) se ha constatado que el Ayuntamiento de Villahermosa del Río fue beneficiario, en la convocatoria del ejercicio 2021, de la ayuda para obras de acondicionamiento de caminos rurales (expte AGMIA/2021/12/006), y que dicha solicitud se refería exactamente a las mismas actuaciones que se incluyeron en la solicitud de la convocatoria 2020, objeto de la sentencia a ejecutar. En este expediente, algunos tramos de los caminos solicitados no se consideraron subvencionables. Esto es debido a que en la visita del técnico supervisor, previa a la concesión, se encontraron ya ejecutadas las actuaciones para dichos tramos previstas en el proyecto presentado, antes de su licitación. El expediente concluyó con una resolución de pago de 23 de diciembre de 2022 del director General de Agricultura, Ganadería y Pesca, por importe de 28.642,81 €. Se considera que la tramitación del expediente AGMIA/2021/12/006 constituye la ejecución de la sentencia y no procede llevar a cabo ninguna nueva actuación. (...)”

Es decir, el Ayuntamiento, en su solicitud correspondiente a la convocatoria de 2021, incluye exactamente las mismas actuaciones que las incluidas en la solicitud presentada en la convocatoria controvertida de 2020.

El tenor del párrafo transcrito permite distinguir dos tipos de obras en la solicitud correspondiente a la convocatoria '20.

De una parte, estarían aquellas obras incluidas en la solicitud correspondiente a la convocatoria del ejercicio 2020 (convocatoria' 20) que han sido posteriormente subvencionadas en la convocatoria de las ayudas del ejercicio 2021 (convocatoria' 21), respecto de las cuales es claro que no resulta ya posible el reconocimiento de subvención alguna, en la tramitación -retroactiva- la convocatoria' 20; de modo que, en el curso del procedimiento administrativo subsiguiente a la admisión de la solicitud, y constando debidamente acreditada dicha circunstancia, tendrá que resolverse negativamente la solicitud de 2020, o aquella parte de la misma, en lo referido a dichas concretas obras.

Y, de otra parte, estarían las obras incluidas en la solicitud de la convocatoria'20 y en la solicitud de la convocatoria' 21, pero cuya subvencionalidad en esta última ha sido denegada, al constatarse, en el procedimiento de concesión de la convocatoria'21, que habían sido ya ejecutadas antes de su licitación (el párrafo se refiere a "algunos tramos de los caminos solicitados"). Estas obras deberán ser analizadas en el contexto del procedimiento de la convocatoria' 20, considerando la retroacción de dicho procedimiento al momento en que se excluyó del mismo a la entidad local, y, en consecuencia, tendrá que resolverse sobre la subvencionalidad de estas concretas obras considerando la situación de ejecución de las mismas (o su ausencia) en aquel momento, y no cuando se presenta la solicitud correspondiente a la convocatoria'21, puesto que, no se olvide, se estará tramitando, de forma retroactiva, un procedimiento de concesión de ayudas con arreglo a la convocatoria'20.

Si de dicho análisis resulta, atendiendo al estado de ejecución de las obras en cuestión en aquel momento, y según la normativa rectora del procedimiento entonces vigente, que procedía reconocer la subvencionalidad de dichas obras, deberá resolverse en dicho sentido.

TERCERA.- Sobre la eventual publicación del presente informe, conforme a lo previsto en el art. 16. 2, letra a), de la Ley 1 /2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana.

El presente informe da respuesta a diversas consultas planteadas, y supone o conlleva una interpretación del derecho, por lo que, a criterio de esta Abogacía, concurre el supuesto previsto en el art. 16.2, letra a), de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana.

Asimismo, la disposición final 2ª de la precitada Ley 1/2022, en su apartado segundo, disponelo siguiente:

“(…) Permanecerán en vigor, en todo lo que no se oponga a esta ley y hasta que no se deroguen expresamente, el Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y el Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, por el cual se aprueba el Código de buen gobierno de la Generalitat. El Consell tendrá que realizar, si procede, las modificaciones normativas necesarias para adaptar el contenido de estos decretos a lo que establece esta ley. (...)”

Y, por su parte, el artículo 27.2 del Decreto 105/2017, de desarrollo de la Ley 2/2015, ubicado en el capítulo I del Título II, dedicado a la publicidad activa, establece:

“(…) Asimismo, las subsecretarías publicarán, previa consulta preceptiva a la Abogacía General de Generalitat, aquellos informes jurídicos de la misma que den respuesta a consultas planteadas en la medida que supongan una interpretación del derecho, de los derechos garantizados en la normativa vigente en materia de transparencia o que tengan efectos jurídicos, con los límites establecidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, especialmente en los artículos 14.1º, letras f) y k) y 18.1.b). (...)”.

Por cuanto antecede, y no apreciándose la concurrencia de ninguno de los límites establecidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, el presente informe jurídico tendrá que ser objeto de publicidad activa, conforme a lo previsto en el art. 16.2, letra a), de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana.

Es cuanto procede informar en Derecho.

El presente informe tiene carácter no vinculante, por lo que el órgano consultante *podrá adoptar, en su caso, la decisión que estime más oportuna*, en relación con las distintas cuestiones planteadas.

Valencia, al día de la firma electrónica del presente documento.
EL ABOGADO DE LA GENERALITAT