



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

INFORME DE L'ADVOCACIA DE LA GENERALITAT

Assumpte objecte de l'informe. Consulta formulada per la Sotssecretaria de la Conselleria d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, sobre determinades qüestions relacionades amb l'execució de la Sentència número 537/2023, de 20.10.2023, dictada per la Sala Contenciosa Administrativa (Secció 4a) del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana.

ANTECEDENTS

ÚNIC. Petició d'informe. Objecte de la consulta

El sotssecretari de la Conselleria d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, a instàncies de la Direcció General de Producció Agrària i Ramadera (d'ara en avant, DGPAG), ha formulat una consulta (entrada núm. 26, de 06.03.2024, en el registre departamental d'esta advocacia), sobre el procediment d'actuació per a acomplir la Sentència núm. 537/2023, de 20.10.2023, de caràcter ferm, de la Sala Contenciosa Administrativa (Secció 4a) del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana.

Entre la documentació remesa consta, a més de la consulta que formula la DGPAG, un document d'“esborrany” de la “resolució d'execució de sentència núm. 537/2023”. La mencionada sentència s'ha dictat en el recurs contenciós administratiu interposat per l'Ajuntament de Villahermosa del Río (d'ara en avant, l'Ajuntament) contra la Generalitat (a través de la llavors Conselleria d'Agricultura, Medi Ambient, Canvi Climàtic i Desenvolupament Rural), a través del qual la corporació recurrent ha impugnat la Resolució de 17.06.2020, del director general d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, en la qual es considera que l'Ajuntament desistix de la seua sol·licitud de subvenció, en considerar que no s'havia atés adequadament el requeriment d'esmena de la documentació que s'adjuntava a la seua sol·licitud inicial (esta sol·licitud s'havia formulat en el marc de la convocatòria del procediment de concessió d'ajudes per a obres de condicionament de camins rurals, realitzada a través de la Resolució de 13.01.2020, del titular del departament); així com la posterior Resolució de 03.07.2020, del secretari autonòmic d'Agricultura i Desenvolupament Rural, desestimària del recurs d'alçada interposat contra la resolució anteriorment esmentada. La part dispositiva de la sentència diu així:

“(…) ”ESTIMEM EL RECURS CONTENCIÓS ADMINISTRATIU interposat per la representació de l'Ajuntament de Villahermosa del Río contra la Resolució del secretari autonòmic d'Agricultura i Desenvolupament Rural, de data 3 de juliol de 2020, que desestima el recurs d'alçada de data 19 de juny de 2020, interposat contra la Resolució de data 17 de juny de 2020, del director general d'Agricultura, Ramaderia i Pesca de la Conselleria d'Agricultura, Medi Ambient, Canvi Climàtic i Desenvolupament Rural, que es revoquen. S'ha de procedir per part de l'Administració a la tramitació de la corresponent sol·licitud del recurrent. (…)

En definitiva, s'estima el recurs contenciós administratiu interposat per l'Ajuntament, en considerar el TSJ que no s'havia d'excloure l'ajuntament recurrent del procediment, i, en conseqüència, **es revoquen i queden sense efecte les dos resolucions impugnades**, es condemna l'Administració a sotmetre's a esta declaració i s'indica, així mateix, que l'Administració ha de procedir, com s'indica literalment en el text de la decisió, “(…) a la tramitació de la corresponent sol·licitud del recurrent. (…)

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

PRIMERA. Caràcter del present informe

L'emissió del present informe es realitza basant-se en l'article 5.3 de la Llei 10/2005, de 9 de desembre, de la Generalitat, d'assistència jurídica a la Generalitat, atesa la possible dificultat tecnicojurídica de la qüestió plantejada; revist, per tant, caràcter facultatiu i **no vinculant**, d'acord amb el que es preveu en els articles 5.3 i 6 de la Llei 10/2005 abans esmentada, sense perjudi d'això la resolució que s'aparte d'este s'haurà de motivar adequadament.

SEGONA. Anàlisi de les diverses qüestions plantejades

Com s'ha indicat, la sentència estima el recurs contenciós administratiu interposat per l'Ajuntament, en entendre que degué admetre's l'esmena que l'entitat local va realitzar en el seu moment. Per consegüent, l'execució de la sentència suposa que s'han de retrotraure les actuacions, pel que fa a l'Ajuntament, al moment immediat anterior a aquell en què es va dictar la resolució administrativa que va considerar l'entitat local objecte de desistiment, i, d'acord amb el que s'exposa en la sentència, haurà de considerar-se atés dins del termini i en la forma corresponent deguts el requeriment d'esmena, i per formulada la seua sol·licitud de subvenció, i continuar el procediment de concessió de la subvenció respecte de l'Ajuntament, de conformitat amb la normativa vigent en eixe moment.

En relació amb el contingut del document d'“esborrany” de “resolució d'execució de Sentència núm. 537/2023”, es formulen les observacions que segueixen.

En primer lloc, cal indicar que és el TSJ, a través de la seua sentència, qui anul·la i deixa sense efecte les resolucions impugnades per l'Ajuntament. Per tant, no és correcta la "revocació" efectuada en el punt "primer" de la part dispositiva de l'esborrany de resolució d'execució, ja que, com s'ha indicat, les dos resolucions administratives impugnades han sigut ja revocades i anul·lades pel TSJ. L'Administració ha de limitar-se a retrotraure la seua actuació al moment immediat anterior a l'adopció de la primera de les resolucions esmentades (la que va considerar que l'Ajuntament havia desistit en considerar que no va atendre degudament el requeriment d'esmena), i adoptar la corresponent resolució d'admissió de la sol·licitud, d'acord amb el pronunciament jurisdiccional.

El dispositiu "segon" de l'esborrany de resolució d'execució indica el següent:

(...) Segon. Reprendre l'expedient de sol·licitud d'ajuda en el punt previ a esta resolució, i continuar la seua tramitació. (...)"

Per a aclarir l'actuació de l'Administració, se suggerix la següent redacció alternativa:

"(...) Segon. Retrotraure les actuacions, en relació amb l'Ajuntament de Villahermosa del Río, al moment immediat anterior a aquell en què es va dictar la Resolució de 17.06.2020, del director general d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, i, d'acord amb el que es disposa en la Sentència número 537/2023, de 20.10.2023, de caràcter ferm, del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, considerar atés dins del temps i en la forma escaient el requeriment d'esmena, i per formulada la seua sol·licitud de subvenció, i acordar la continuació del procediment de concessió de la subvenció, de conformitat amb la normativa vigent en eixe moment. (...)"

La sentència del TSJ, en la part dispositiva, es limita a deixar sense efecte i revocar la resolució administrativa que considerava el desistiment de l'Ajuntament, així com la posterior resolució desestimatòria del recurs d'alçada, en considerar que l'entitat local sí que va atendre adequadament el requeriment d'esmena. Per tant, l'Administració, en compliment de la sentència, s'ha de limitar a disposar la retroacció de les actuacions al moment immediat anterior a l'exclusió de l'Ajuntament en el procediment de concessió de les ajudes, a considerar degudament atés el requeriment d'esmena i, per tant, a acordar, respecte de l'entitat local sol·licitant de l'ajuda, la seua continuació en l'esmentat procediment.

La sentència no estableix res sobre les actuacions ulteriors que hagen d'adoptar-se, en el marc del procediment de concessió de la subvenció, més enllà d'una mera indicació genèrica, en el sentit que l'Administració haurà de procedir a la "tramitació de la corresponent sol·licitud del recurrent". Per tant, els diversos actes i tràmits posteriors a l'admissió de la sol·licitud de l'Ajuntament, dictats en el curs del procediment de concessió de l'ajuda, no poden qualificar-se, en propietat, com a actes d'execució de la sentència; en este sentit, l'esborrany de resolució d'execució de la sentència conté tota una sèrie de consideracions (com ara, les relatives a la ponderació de la sol·licitud de l'Ajuntament, o sobre la circumstància que les obres per les quals se sol·licitava l'ajuda consten haver sigut parcialment executades posteriorment, etc.) sobre qüestions, totes elles, que corresponen a fases del procediment posteriors a l'admissió de la sol·licitud, i que, com s'ha dit, no constituïxen pròpiament execució de la sentència.

L'Administració, sens dubte, ha de tramitar el procediment de concessió de l'ajuda respecte de l'Ajuntament, i aplicar les disposicions vigents en el moment temporal al qual es retrotrauen les actuacions, però els actes i tràmits d'este procediment no constituïxen, en propietat, execució de la sentència.

El matís no és intranscendent, ja que el règim de revisió i/o impugnació d'un i un altre tipus d'actuacions resulta distint. En el cas de les actuacions realitzades per a executar la Sentència (això és, per a executar-la degudament", en dicció de l'article 104.1 de l'LJCA), qualsevol discrepància o qüestió controvertida que pugua suscitar l'actuació de l'Administració en este sentit queda subjecta a revisió pel tràmit incidental previst de manera específica en l'article 109 de l'LJCA, d'acord amb el qual el jutge o tribunal competent resoldrà mitjançant interlocutòria, decidint qualsevol qüestions que es plantegen en l'execució; per contra, les actuacions de l'Administració que no constituïsquen, *estricto sensu*, actes d'execució de la Sentència, es troben sotmeses, quant a la seua eventual revisió, al règim general d'impugnació dels actes i tràmits administratius establert en la normativa sobre procediment administratiu comú.

Es recomana, per això, limitar el contingut de la resolució d'execució de la sentència com s'ha indicat.

Si, d'acord amb la present observació, es limita el contingut de l'esmentada resolució a les determinacions estrictament necessàries per a donar compliment a la sentència, s'haurà de tindre en compte, per a la seua indicació en esta resolució, que el seu règim d'impugnació serà, com s'ha assenyalat, el previst en l'article 109 de l'LJCA, de conformitat amb el qual les parts processals i les persones afectades per la decisió, mentres no conste en actuacions la total execució de la Sentència, podran promoure incident davant el Tribunal, per a decidir, sense contrariar el contingut de la decisió, les qüestions que es plantegen en l'execució.

Ja s'ha assenyalat que totes les actuacions subsegüents a l'admissió de la sol·licitud de l'Ajuntament no constitueixen pròpiament execució de la sentència. No obstant això, i atés que en la consulta es plantegen diversos dubtes sobre aquest tema, es procedix seguidament a la seua anàlisi.

El text de la consulta assenyalava que l'Ajuntament ha resultat beneficiari de subvencions per la realització de *les mateixes obres*, en la convocatòria de l'exercici següent (l'exercici 2021), en els termes següents:

“(...) s'ha constatat que l'Ajuntament de Villahermosa del Río va ser beneficiari, en la convocatòria de l'exercici 2021, de l'ajuda per a obres de condicionament de camins rurals (exp. AGMIA/2021/12/006), i que esta sol·licitud es referia exactament a les mateixes actuacions que es van incloure en la sol·licitud de la convocatòria 2020, objecte de la sentència a executar. En este expedient, alguns trams dels camins sol·licitats no es van considerar subvencionables. Això és pel fet que en la visita del tècnic supervisor, prèviament a la concessió, es van trobar ja executades les actuacions per a estos trams previstes en el projecte presentat, abans de la seua licitació. L'expedient va concloure amb una resolució de pagament de 23 de desembre de 2022, del director general d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, per import de 28.642,81 €. Es considera que la tramitació de l'expedient AGMIA/2021/12/006 constitueix l'execució de la sentència i no procedix dur a terme cap nova actuació. (...)”

És a dir, l'Ajuntament, en la seua sol·licitud corresponent a la convocatòria de 2021, inclou exactament les mateixes actuacions que les incloses en la sol·licitud presentada en la convocatòria controvertida de 2020.

El tenor del paràgraf transcrit permet distingir dos tipus d'obres en la sol·licitud corresponent a la convocatòria '20.

D'una part, estarien aquelles obres incloses en la sol·licitud corresponent a la convocatòria de l'exercici 2020 (convocatòria'20) que han sigut posteriorment subvencionades en la convocatòria de les ajudes de l'exercici 2021 (convocatòria'21), respecte de les quals és clar que no resulta ja possible el reconeixement de cap subvenció, en la tramitació -retroactiva- la convocatòria'20; de manera que, en el curs del procediment administratiu subsegüent a l'admissió de la sol·licitud, i atés que consta degudament acreditada esta circumstància, haurà de resoldre's negativament la sol·licitud de 2020, o aquella part d'esta, en el que fa referència a estes concretes obres.

I, d'una altra part, estarien les obres incloses en la sol·licitud de la convocatòria'20 i en la sol·licitud de la convocatòria'21, però la subvencionalitat de les quals en esta última ha sigut denegada, en constatar-se, en el procediment de concessió de la convocatòria'21, que havien sigut ja executades abans de la seua licitació (el paràgraf es referix a "alguns trams dels camins sol·licitats"). Estes obres hauran de ser analitzades en el context del procediment de la convocatòria' 20, considerant la retroacció d'este procediment al moment en què es va excloure d'este l'entitat local, i, en conseqüència, s'haurà de resoldre sobre la subvencionalitat d'estes concretes obres considerant la situació d'execució d'estes (o la seua absència) en aquell moment, i no quan es presenta la sol·licitud corresponent a la convocatòria'21, ja que, no s'oblida, s'estarà tramitant, de manera retroactiva, un procediment de concessió d'ajudes conformement a la convocatòria' 20.

Si d'esta anàlisi resulta, atés l'estat d'execució de les obres en qüestió en aquell moment, i segons la normativa rectora del procediment llavors vigent, que era procedent reconèixer la subvencionalitat d'estes obres, haurà de resoldre's en este sentit.

TERCERA. Sobre l'eventual publicació del present informe, d'acord amb el que es preveu en l'article 16.2, lletra a, de la Llei 1/2022, de 13 d'abril, de transparència i bon govern de la Comunitat Valenciana

El present informe dona resposta a diverses consultes plantejades, i suposa o comporta una interpretació del dret, per la qual cosa, a criteri d'esta advocacia, concorre el supòsit previst en l'article 16.2, lletra a, de la Llei 1/2022, de 13 d'abril, de transparència i bon govern de la Comunitat Valenciana.

Així mateix, la disposició final segona de la Llei 1/2022, en l'apartat segon, disposa el següent:

“(...) Romandran en vigor, en tot el que no s'opose a esta llei i fins que no es deroguen expressament, el Decret 105/2017, de 28 de juliol, del Consell, de desplegament de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, en matèria de transparència i de regulació del Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern, i el Decret 56/2016, del Consell, de 6 de maig, pel qual s'aprova el Codi de bon govern de la Generalitat. El Consell haurà de realitzar, si escau, les modificacions normatives necessàries per a adaptar el contingut d'estos decrets al que s'establix en esta llei. (...)”

I, d'altra banda, l'article 27.2 del Decret 105/2017, de desplegament de la Llei 2/2015, situat en el capítol I, del títol II, dedicat a la publicitat activa, estableix:

“(...) Així mateix, les sotssecretaries publicaran, prèviament a la consulta preceptiva a l'Advocacia General de Generalitat, aquells informes jurídics d'esta que donen resposta a consultes plantejades en la mesura que suposen una interpretació del dret, dels drets garantits en la normativa vigent en matèria de transparència o que tinguen efectes jurídics, amb els límits establits en la Llei 19/2013, de 9 de desembre, especialment en els articles 14.1r, lletres f i k, i 18.1.b. (...)”.

Per tant, i atés que no s'aprecia la concurrència de cap dels límits establits en la Llei 19/2013, de 9 de desembre, el present informe jurídic haurà de ser objecte de publicitat activa, d'acord amb el que es preveu en l'article 16.2, lletra a, de la Llei 1/2022, de 13 d'abril, de transparència i bon govern de la Comunitat Valenciana.

És tot el que escau informar en dret.

El present informe té caràcter no vinculant, per la qual cosa l'òrgan consultant *podrà adoptar, si és el cas, la decisió que estime més oportuna*, en relació amb les diferents qüestions plantejades.

València, dia de la firma electrònica del present document.
L'ADVOCAT DE LA GENERALITAT