



TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA Y LEÓN
Sala de lo Contencioso-administrativo de
VALLADOLID
Sección Primera

SENTENCIA: 01181/2018

Equipo/usuario: JVA
Modelo: N11600
N.I.G: 47186 33 3 2018 0000755

PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000772 /2018

Sobre: ADMINISTRACION AUTONOMICA

De D.
ABOGADO D. ENRIQUE TRESIERRA CASCAJO
PROCURADORA D.ª CARLA MATITO ABRIL

Contra CONSEJERIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA
LETRADO DE LA COMUNIDAD

SENTENCIA N.º 1181

ILMOS. SRES.

PRESIDENTA:

DOÑA ANA M.ª MARTÍNEZ OLALLA

MAGISTRADOS:

DOÑA ENCARNACIÓN LUCAS LUCAS

DON FELIPE FRESNEDA PLAZA

DON LUIS MIGUEL BLANCO DOMÍNGUEZ

En Valladolid, a veinte de diciembre de dos mil dieciocho.

Visto por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid el recurso contencioso-administrativo n.º 772/2018, interpuesto por la Procuradora Sra. Matito Abril, en representación de D. Ángel Custodio Guerra Rodríguez, siendo parte demandada la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, representada y defendida por Letrado de sus servicios jurídicos, impugnándose la desestimación por silencio administrativo de la solicitud del actor de continuación del expediente iniciado en virtud de solicitud de ayuda temporal a los productores de remolacha de la campaña agrícola 2011-2012, y habiéndose seguido el procedimiento jurisdiccional ordinario previsto en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 13 de julio de 1998.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. La representación procesal de la parte actora interpuso recurso contencioso-administrativo contra resolución expresada en el encabezamiento.

SEGUNDO. Reclamado el expediente administrativo, de conformidad con el artículo 48 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 13 de julio de 1998, y una vez que fue remitido este, se dio traslado a la parte recurrente para que formulara la demanda, lo que hizo en término legal, efectuando las alegaciones que se expresan en la fundamentación jurídica de esta resolución, e interesando en el suplico de la demanda lo siguiente:

"que tenga por presentado este escrito y copias, por formalizada la demanda y tras la tramitación oportuna, dicte sentencia que declare EL DERECHO DE MI REPRESENTADO A QUE SE RESUELVA LA SOLICITUD DE AYUDA presentada al amparo de la orden AYG/71/2011 de 31 de enero en lo que convocaba la ayuda temporal a los productores de remolacha azucarera campaña agrícola 2011/2012, con expresa condena en costas a la administración demandada".

TERCERO. La representación procesal de la parte demandada contestó a la demanda, alegando la legalidad del acuerdo recurrido.

CUARTO. El juicio no fue recibido a prueba, en los términos acordados en el auto de 19 de noviembre pasado, procediéndose en el mismo a efectuar el señalamiento para votación y fallo, que tuvo lugar el pasado día 19 de diciembre.

Es ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. Felipe Fresneda Plaza.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Se plantea en el presente recurso jurisdiccional, la impugnación de la desestimación por silencio administrativo de la solicitud del recurrente de continuación del expediente iniciado en virtud de solicitud de ayuda temporal a los productores de remolacha de la campaña agrícola 2011-2012.

La pretensión de la parte actora, en los términos que se han concretado en el suplico de la demanda, que se ha reproducido en los antecedentes de hecho, se refiere a que se resuelva la solicitud efectuada al amparo de la orden AYG/71/2011 de 31 de enero, por la que se convocaba la ayuda temporal a los productores de remolacha azucarera, campaña agrícola 2011/2012. Se fundamenta dicha pretensión en que la Orden AYG/776/2012, de 24 de agosto, por la que

se deja sin efecto la citada Orden AYG/771/2011, de 31 de enero, ha sido anulada por múltiples resoluciones dictadas por el Tribunal.

El actor no comparte el criterio que se expresa en la resolución de 17 de agosto de 2018 de la Dirección General de Política Agraria Comunitaria por la que se desestiman los recursos potestativos de reposición interpuestos contra la desestimación presunta de las solicitudes presentadas -obrantes en el expediente administrativo-, instando la continuación del procedimiento y la concesión de las ayudas convocadas por la reiterada ORDEN AYG 771/2011, de 31 de enero, ya que, según razona, lo interesado en la solicitud de la que trae causa el presente procedimiento se refería a la reanudación del procedimiento de la referida convocatoria, en tanto que lo instado en los procedimientos que dieron lugar a la nulidad de la Orden AYG/776/2012 fue precisamente la declaración de nulidad de dicha orden en forma tal que no existe coincidencia entre unas y otras solicitudes, de ahí que no existiría consentimiento respecto al acto en que se deniega la solicitud instada para el otorgamiento de la ayuda objeto de convocatoria por la primera de las órdenes expresadas.

En cuanto al fondo considera que, una vez anulada la Orden AYG 776/2012, la resolución que aquella dejaba sin efecto, la Orden AYG/771/2011, de 31 de enero, despliega su plena eficacia, conforme a lo establecido en el artículo 72 de la Ley Reguladora de esta jurisdicción.

SEGUNDO. El Letrado de la Administración demandada considera que existen dos causas de inadmisión del recurso, cuales son: la desviación procesal y la existencia de acto firme y consentido.

En relación con la primera causa de inadmisión viene a considerarse en la contestación, que tal desviación procesal es fruto de *"la divergencia que existe entre lo reclamado en vía administrativa, en diferentes momentos, y lo reclamado en vía jurisdiccional."*

De este modo, pueden destacarse las siguientes discrepancias:

- *En el año 2011 se presenta ante la Administración solicitud de ayuda temporal de la campaña agrícola 2011/2012.*
- *En el año 2016 se presenta ante la Administración solicitud de abono de la ayuda más los intereses.*
- *En el año 2018 se interpone ante esa Sala recurso contencioso administrativo contra la desestimación por silencio de continuación del expediente (novedoso)*



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

de reposición se reitera esta solicitud; el escrito de interposición del recurso designa la desestimación por silencio de dicho recurso -luego resuelto de forma expresa ya tramitándose el presente recurso, acto cuyo contenido es aludido en la demanda, por lo que al menos implícitamente ha de entenderse, así, también recurrido, máxime teniendo en cuenta que se trata de una desestimación del recurso coincidente con el sentido del silencio-; y en el suplico de la demanda se solicita expresamente la resolución de la convocatoria efectuada por la Orden AYG/771/2011.

De esta forma, ha de entenderse que las pretensiones ejercitadas en la vía administrativa y en la presente jurisdiccional son idénticas, en forma tal que las únicas diferencias son meramente terminológicas, pues tanto da que se interese la prosecución del procedimiento inicial, suspendido por la Orden AYG/776/2012, como que se pretenda en la solicitud inicial en la vía administrativa formulada en el año 2016 el otorgamiento de la ayuda, solicitud que lleva implícita la prosecución del procedimiento, ya que nada impide que en la presente vía jurisdiccional se adapten las pretensiones ejercitadas en tal vía administrativa, y la delimitación del acto recurrido en el escrito de interposición del recurso y en la demanda se refieren al mismo objeto procesal, conteniéndose en ésta la pretensión de anulación del acto recurrido, existiendo meras diferencias terminológicas.

Se ha de desestimar así la causa de inadmisión del recurso interpuesta por desviación procesal.

CUARTO. La causa de inadmisión de existencia de acto firme y consentido, en cuanto que el recurrente no impugnó los actos que le desestimaban la solicitud de ayuda, que fue dejada sin efecto por la la Orden AYG/776/2012, se encuentra vinculada al fondo del asunto, ya que lo que se ha de analizar es si las sentencias dictadas por la Sala, anulando aquella orden, afectan a los diversos solicitantes de ayuda, que en base a la anulación de aquella, estarían afectados, recobrando efectividad la Orden en base a la cual dichas ayudas se solicitaron, la Orden AYG/771/2011 y si esta anulación carece de efectos respecto a los actos previamente desestimados.

Para llegar a una conclusión sobre la cuestión planteada hemos de partir del análisis de las sentencias dictadas que procedieron a la anulación de la Orden AYG/776/2012, de 24 de agosto, por la que se deja sin efecto la reiterada Orden AYG/71/2011. La primera de dichas sentencias es la de 3 de junio de 2014, dictada en el recurso n.º 441/2013. De los razonamientos jurídicos de expresada sentencia se ha de resaltar el relativo a lo que en ella se razona respecto a que las convocatorias futuras, aun no efectuadas, pueden tras la

modificación del Acuerdo 72/2012, de 23 de agosto, de la Junta de Castilla y León, por el que se modifica el Plan Integral Agrario para el Desarrollo Rural de Castilla y León 2007-2013, no llegar a llevarse a término, en cuanto que existen meras expectativas en relación con las mismas, "pero en ningún caso ello puede servir para revocar una convocatoria ya efectuada, que ha generado auténticos derechos en los partícipes en la misma, y que como tal deberá proseguir hasta dictar los actos pertinentes en aplicación de la misma". Al respecto la sentencia razonaba que "Esta situación es similar a la que se genera en los casos de posible revocación de convocatorias de procesos selectivos en el ámbito de la función pública, respecto a los cuales una vez que se ha publicado la convocatoria no cabe que la Administración proceda de forma unilateral a revocar la misma". Se citaba al respecto la sentencia de 10 de marzo de 2014, recaída en el recurso 1153/2012, que recoge la precedente de la Sala de 26 de febrero de 2010.

La propia sentencia razonaba "que publicada la convocatoria y abierto el proceso para presentación de solicitudes, como ha ocurrido en el presente caso, no es posible proceder a la revocación de la subvención, sino es a través de las formas de revisión de oficio previstas en nuestro ordenamiento jurídico". También se aludía a la sentencia de 5 de junio de 2009, recurso 1330/2005, en "la que se contemplaba una hipótesis en el que la Administración daba por terminado un procedimiento contractual, sin acudir a las formas de revisión de oficio de un procedimiento contractual" Y añade que "En el caso que nos ocupa, como en aquéllos, ha de entenderse que hay actos declarativos de derechos que no pueden revocarse por una decisión unilateral de la Administración, sino es acudiendo al procedimiento de revisión de oficio, en cuanto que la convocatoria impugnada generaba derechos a favor de los beneficiarios de la misma".

La propia sentencia, sintetiza el contenido de lo que se resuelve en el fundamento de derecho octavo, en el que se expresa:

"OCTAVO. La demanda debe por consiguiente ser parcialmente estimada, en lo relativo estrictamente a la ORDEN AYG/776/2012, de 24 de agosto, por la que se deja sin efecto la Orden AYG/71/2011, de 31 de enero, por cuanto la revocación de dicha convocatoria, no es ajustada a Derecho, debiendo el procedimiento iniciado proseguir hasta dictar las resoluciones que fueran procedentes en los términos que derivan del artículo 72.2 LJCA".

Y el contenido del fallo es muy expresivo en cuanto en el mismo se refiere, en lo relativo a la orden afectada, lo siguiente:

"anulando estrictamente, por no ser ajustada a Derecho, la Orden AYG/776/2012, de 24 de agosto, por la que se deja sin efecto la Orden AYG/71/2011, de 31 de enero, debiendo el procedimiento iniciado proseguir hasta dictar las resoluciones que fueran procedentes en los términos que derivan del artículo 72.2 LJCA".

De esta forma, conforme a la sentencia de la que trae causa el procedimiento ahora iniciado -en forma tal que en abstracto incluso podría entenderse que cabría plantear la ejecución de la misma por los diversos afectados- los efectos son: la mera declaración de nulidad de la revocación de la convocatoria; la determinación de que prosiga el procedimiento hasta dictar las resoluciones pertinentes en relación con los solicitantes de las diversas ayudas; y la determinación de que los afectados son todos los comprendidos en el artículo 72.2 LJCA. No se ha efectuado ninguna declaración de reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas, declarando derechos individuales respecto a ninguno de los afectados, por lo que solo ha existido una declaración de nulidad de la referida orden revocatoria de la convocatoria de subvenciones previamente efectuada.

QUINTO. Conforme a las premisas precedentes, lo que se ha de concretar, por lo tanto, es si las sentencias dictadas anulando la Orden AYG/776/2012, de 24 de agosto, de la que se ha transcrito parcialmente el contenido de la primeramente dictada, despliegan efectos respecto a quienes no eran parte en el procedimiento en que tal anulación se produjo y que ya habían tenido resoluciones desestimatorias de solicitud de ayuda, precisamente en aplicación de la referida orden AYG anulada.

Se trata, por lo tanto, de determinar si el artículo 72.2 de la Ley reguladora de esta jurisdicción despliega efectos respecto al demandante que se encontraba en la referida posición. Tal precepto establece:

"La anulación de una disposición o acto producirá efectos para todas las personas afectadas".

En relación con esta cuestión se han de efectuar, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo que a continuación se alude, las siguientes consideraciones:

1ª. Se ha de reiterar que las sentencias dictadas fiscalizando la reiterada Orden AYG 776/2012 se limitaban a revocar la anulación de la convocatoria, no reconociendo ninguna situación jurídica individualizada. Sobre tal cuestión la sentencia del Tribunal Supremo de 25 enero 2008, Recurso de Casación 509/2006, expresa lo siguiente:

"En segundo lugar, para determinar la condición de "persona afectada por sentencia" tiene importancia distinguir aquellas sentencias que deciden sobre pretensiones encaminadas a la declaración de no ser conformes a Derecho y la consecuente anulación de actos y disposiciones (arts. 31, 1 LJCA) de aquellas otras que reconocen una situación jurídica individualizada o la adopción de medidas adecuadas al restablecimiento de la misma (art. 31.2 LJCA). Así lo entiende la sentencia del Pleno de la Sala 3ª del TS de 7 junio 2005 (recurso de casación 2492/2003), al señalar que "para el debido análisis de los motivos de casación que combaten la decisión por la que se acepta la personación como ejecutantes de quienes no fueron parte en la fase declarativa del proceso conviene, ante todo, precisar si la sentencia de cuya ejecución se trata es de aquéllas a las que se refiere el art. 72.2 LJCA, porque acogiera o estimara, tan sólo, una pretensión de anulación, o lo es de las contempladas en el art. 72.3 de la misma Ley, porque hubiera acogido, además, una pretensión de reconocimiento o restablecimiento de una situación jurídica individualizada, pues las primeras producen efectos para todas las personas afectadas y no sólo para las partes que lo fueron en el proceso en que la sentencia fue dictada, mientras que las segundas, en lo que hace a esa pretensión añadida y acogida de reconocimiento o restablecimiento de una situación jurídica individualizada, los producen sólo entre las partes".

En idéntico sentido se expresa la de 14 de enero de 2008, recurso de casación 562/2006.

Las sentencias que se limitan a anular un acto producen, así, efectos entre todas las personas afectadas.

2ª. Nos encontramos ante un procedimiento en régimen de concurrencia competitiva, como se establece en el artículo 96.3 de la Orden de la convocatoria, al determinar:

"3.- El procedimiento de concesión de estas ayudas se tramitará en régimen de concurrencia competitiva. Si bien atendiendo a la finalidad de la ayuda, no se fijan criterios de valoración, debiendo acudirse al prorrateo en el supuesto de que las disponibilidades presupuestarias no permitan pagar el importe máximo por tonelada a todos los solicitantes que cumplan los requisitos exigidos".

Por ello, el procedimiento ha de entenderse que guarda cierta analogía -como ya se expresaba en la sentencia 3 de junio de 2014, recurso n.º 441/2013, antes citada- con el régimen de los procesos selectivos, en los casos de anulación de las bases de la convocatoria, respecto a los que cabe citar la doctrina que se establece en la sentencia del Tribunal Supremo num. 633/2018 de 18 abril, recurso de casación 3348/2015, que dice así:

Y, en fin, porque alcanzada esa conclusión, el derecho fundamental que reconoce el art. 23.2 de la Constitución a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, no ampararía una solución en la que la repetición de ese primer ejercicio, lógica y obligada, no se extendiera a todos los aspirantes del proceso selectivo que lo realizaron y no superaron. Amén de ello, porque a diferencia de lo que establece el art. 72.3 de la LJCA respecto de la estimación de pretensiones de reconocimiento o restablecimiento de una situación jurídica individualizada, que sólo producirá efectos entre las partes, el mismo artículo, en su núm. 2, dispone que la anulación de... un acto "producirá efectos para todas las personas afectadas". Concepto, éste, que también está presente en los arts. 104.2 y 109.1 de la LJCA cuando precisan a qué personas se extiende la legitimación activa para instar la ejecución forzosa de la sentencia o para promover incidentes sobre cuantas cuestiones se planteen en la ejecución. Esa fuerza expansiva de las sentencias estimatorias de pretensiones de anulación es una afirmación que puede verse con reiteración en la jurisprudencia de este Tribunal Supremo (SS, entre otras, de 15 de noviembre de 1963, 11 de diciembre de 1972, 24 de enero de 1974, 29 de febrero de 1996 o 7 de junio de 2005), en el bien entendido que la misma se refiere únicamente a la sentencia que contiene un pronunciamiento de anulación y a las consecuencias que indefectiblemente deriven de él para una Administración Pública sometida al principio de legalidad (art. 103.1 de la Constitución).

Con las necesarias matizaciones, por la diferencia entre un procedimiento selectivo y el que nos ocupa, el principio de igualdad de todos los partícipes en el proceso hace necesario que también en este caso se apliquen las bases originarias a todos los afectados por la anulación de la convocatoria originaria.

3ª. Los términos de la propia sentencia que anuló la Orden AYG/776/2012 es, por otro lado, concluyente al expresar: "debiendo el procedimiento iniciado proseguir hasta dictar las resoluciones que fueran procedentes en los términos que derivan del artículo 72.2 LJCA".

Precisamente, en el Fundamento Jurídico quinto de la Sentencia dictada en el recurso núm. 25 enero 2008, recurso 509/2006, ya citada anteriormente, se indicaba lo siguiente:

"La condición de persona afectada por el pronunciamiento de anulación de una determinada sentencia (sea esta de la jurisdicción Contencioso-Administrativa, sea esta del Tribunal Constitucional) exige, ineludiblemente, que dicha sentencia haya dispuesto de manera inequívoca que los efectos de esa anulación que se declara para el acto que haya sido objeto de impugnación lo son erga omnes o se han de proyectar hacia otras personas distintas de las hayan sido litigantes principales en el proceso donde se dictó la sentencia. Es decir, para la apreciación de personas afectadas en estos casos no basta con que el inicial acto impugnado haya tenido como destinatarios a una pluralidad de personas y no sólo a los

litigantes del proceso de que se trate, es necesario que la sentencia extienda claramente los efectos de la nulidad que declare a todas aquellas personas y no la circunscriba sólo a los litigantes. No ha ocurrido así con esas sentencias del Tribunal Constitucional números 10/1998, 23/1998, 24/1998, 25/1998, 26/1998, 27/1998, 28/1998, 85/1998, 97/1998, 107/1998. Todas ellas, en su fallo, limitan la retroacción de actuaciones y revisión de examen que disponen, como consecuencia de la nulidad que declaran, -en cuanto se refieren al demandante-, con lo que es claro que esa nulidad declarada no es erga omnes y circunscribe sus efectos a la parte demandante de amparo".

Es decir, es muy relevante el contenido de la sentencia que anuló la resolución revocatoria de la convocatoria, sentencia esta que tiene cierta similitud a lo que acontece en los procedimientos de ejecución, y en este caso es claro que la sentencia refería sus efectos a todos los partícipes en la convocatoria efectuada. Se ha de estar, por lo tanto, a los propios términos de lo acordado en las sentencias que anularon las bases, cuyo contenido se trata de aplicar.

4. Guarda también analogía con la cuestión suscitada en este procedimiento la doctrina jurisprudencial sobre aplicación de los efectos de las sentencias que determinan la anulación de un Plan urbanístico a todas las personas afectadas en aplicación del reiterado artículo 72.2 LJCA, como deriva, entre otras, de la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de mayo de 2015, recurso 3380/2012, al expresar que "Como señalamos en nuestra sentencia de 26 de junio de 2009"... interpretando el referido precepto ... "basta que estemos ante una "parte afectada" para que sobre la misma puedan proyectarse los efectos de la sentencia anulatoria de un acto o disposición, como hace la sentencia recurrida, al establecer el alcance y las consecuencias que se derivan de la sentencia de nulidad sobre la sentencia ahora impugnada"...

SEXTO. A tenor de los razonamientos precedentes la demanda debe ser íntegramente estimada, siendo procedente, en los términos postulados en el suplico de la demanda, que se dicte la resolución que proceda respecto al recurrente en aplicación de la convocatoria efectuada por la Orden AYG/71/2011, de 31 de enero.

SÉPTIMO. En cuanto a las costas, previene el artículo 139 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de esta Jurisdicción, en la redacción aplicable a este procedimiento que "En primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo

razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho". Y en el presente caso, estimado el recurso, sin que existan dudas de hecho o de derecho, procede su imposición a la Administración demandada.

En aplicación del principio de moderación, del que se hacen eco diversas sentencias del Tribunal Supremo, como son las de 19 y 25 de febrero de 2010, en atención a la dificultad del asunto y la labor efectivamente realizada en el procedimiento, se considera que la cantidad máxima a que debe ascender la tasación de costas a realizar por todos los conceptos, excepto el Impuesto sobre el Valor Añadido, ha de ser la cifra de 200 euros.

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

FALLAMOS

Que, rechazando las causas de inadmisibilidad invocadas por la Administración demandada, debemos estimar y estimamos el recurso interpuesto por la representación procesal de la parte actora, contra el acuerdo expresado en el encabezamiento y primer fundamento de derecho de esta resolución, anulando dicho acuerdo por no ser ajustado a Derecho, siendo procedente, en los términos postulados en el suplico de la demanda, que se dicte la resolución que proceda respecto al recurrente en aplicación de las bases de la convocatoria contenidas en la Orden AYG/71/2011, de 31 de enero, todo ello con imposición de costas a la Administración demandada, en la cuantía máxima por todos los conceptos, excluido el impuesto sobre el valor añadido, de 200 euros.

Notifíquese esta resolución a las partes, haciéndoles saber que la misma no es firme y que contra ella cabe interponer el recurso de casación previsto en los artículos 86 y siguientes de la Ley Jurisdiccional 29/1998, en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2015, recurso que, en su caso, se preparará ante esta Sala en el plazo de treinta días contados desde el siguiente a la notificación de la presente sentencia, cumpliendo los requisitos previstos en cada caso en la Ley Jurisdiccional 29/1998.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.