

## **LA ACCIÓN PARA EJECUTAR LOS ACTOS FIRMES EN LAS SUBVENCIONES CONDICIONADAS**

**(Sentencia de la Sala Tercera de 29 de enero de 2018)**

JOSE MARIA BAÑO LEON ABOGADOS, S.L.P.

El artículo 29.2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA) regula el recurso de inactividad con el fin de obligar a la Administración que lleve a la práctica los actos firmes que dicta. Cuando la Administración, dice el precepto, no ejecuta sus actos firmes, los afectados pueden solicitar su ejecución y si ésta no se produce en el plazo de un mes desde tal petición, los solicitantes pueden formular recurso contencioso-administrativo que se tramitará por el procedimiento abreviado. El demandante, en ese caso, podrá reclamar del órgano jurisdiccional que condene a la Administración al cumplimiento de sus obligaciones en los concretos términos que estén establecidas, conforme establece el artículo 32.1 LJCA

Con este procedimiento específico, el legislador introdujo una de las más importantes novedades del nuevo recurso contencioso-administrativo, configurándolo como una alternativa a las vías procesales habituales de revisión de actos administrativos. Se trata, sin embargo, de un recurso poco empleado en la práctica y no siempre bien entendido por los tribunales que, en ocasiones, se han mostrado demasiado vinculados a la tradicional consideración de la jurisdicción contencioso-administrativa como recurso revisor de actos administrativos.

La escasa jurisprudencia que ha interpretado el artículo 29.2 LJCA ha declarado que al amparo de este precepto cabe solicitar la ejecución no solo de los actos firmes expresos, sino también de los ganados mediante silencio administrativo (Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de junio de 2005, ROJ STS 3996/2005). En cuanto a los presupuestos procesales del recurso, se ha

considerado que el empleo de la vía del artículo 29.2 LJCA era solo posible cuando el acto no es solo firme sino inmediatamente ejecutivo por su propia naturaleza, es decir, cuando el acto no estaba supeditado a ningún otro requisito, condición o actuación intermedia (Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de abril de 2008, ROJ STS 2045/2008). En ocasiones, asimismo, se ha interpretado que el ámbito de cognición de este tipo de recursos debe quedar limitado a la mera consideración de si el acto administrativo es título ejecutivo, sin que la Administración pueda en el acto de la vista alegar motivos de fondo, ni causas de oposición que no hubiera aducido en vía administrativa (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 23 de noviembre de 2016, ROJ STSJ AND 16538/2016)

Estos planteamientos se han visto matizados en la más reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo, dictada con ocasión del impago de subvenciones.

La Sentencia 111/2018, de 29 de enero (ROJ STS 308/2018) tuvo por objeto un recurso interpuesto por un particular por inejecución de un acto firme de concesión de una subvención, concretamente una ayuda al alquiler concedida por la Administración a razón de una determinada suma anual, con un número máximo de mensualidades. El pago sucesivo de la subvención estaba condicionado a presentar determinada documentación justificativa que, en este caso concreto, el beneficiario adjuntó inicialmente. Ante la demora en el pago de la subvención y la reclamación del beneficiario, la Administración no opuso ninguna objeción escudándose únicamente en que no había recibido los fondos estatales para hacer frente a la misma.

Dos fueron las cuestiones que analizó la sentencia: si el recurso del artículo 29.2 LJCA es adecuado para pretender la ejecución de actos firmes adoptados por la Administración en materia de subvenciones, cuyas bases reguladoras o resoluciones de concesión imponían condiciones cuyo

cumplimiento debe justificar el beneficiario para que resulte procedente realizar el pago de la subvención y, por otra parte, si en el procedimiento abreviado al que se remite el artículo 29.2 LJCA puede la Administración oponerse aduciendo causas de incumplimiento imputables al beneficiario de la subvención que no fueron previamente expuestas al resolver la reclamación presentada con el objeto de que la Administración procediera a ejecutar un acto firme.

La sentencia responde ambas cuestiones afirmativamente. Declara como doctrina jurisprudencial que el recurso previsto en el artículo 29.2 de la LJCA es adecuado para que los afectados por la inejecución de un acto firme adoptado en materia de concesión de subvenciones puedan formular la pretensión de que se condene a la Administración Pública al cumplimiento de sus obligaciones en los concretos términos en que están establecidas, incluso en aquellos supuestos en los que el pago diferido queda condicionado al cumplimiento o mantenimiento por el beneficiario de los requisitos exigidos por la normativa aplicable.

En cuanto a la segunda cuestión, el Tribunal precisa que en el marco del procedimiento abreviado no cabe restringir las facultades de defensa de las partes ni por tanto excluir argumentos de fondo que la Administración no adujo en vía administrativa; y ello se proclama tanto en líneas generales, con invocación del principio de tutela judicial efectiva sin indefensión, como en particular atendiendo al caso concreto que se analizaba, en función del principio de transparencia en materia de concesión de ayudas públicas y la protección jurídica de los intereses financieros de las Administraciones Públicas.

Este criterio se ha visto confirmado en una posterior sentencia de 6 de marzo de 2018 (ROJ STS 1066/2018) que ha reiterado que cuando la Administración no abona una subvención una vez acreditado el cumplimiento de la condición a que estaba subordinado el derecho ya declarado en la resolución de concesión sin formular reparos sobre la justificación documental presentada para ello, la naturaleza de la actuación administrativa es la inejecución de un acto

administrativo firme susceptible de ser enjuiciado a través del recurso regulado en el artículo 29.2 LJCA.

En definitiva: donde antes la jurisprudencia consideraba que existía un obstáculo impeditivo de este procedimiento judicial (la existencia de un acto supeditado a condiciones) ahora no se aprecia en la misma medida. Y si se había entendido que el procedimiento abreviado tenía en estos casos una cognición limitada al análisis de la existencia de un título ejecutivo, ahora se admite la ampliación del objeto a cualquier motivo de fondo, incluso aunque no se haya opuesto en vía administrativa. Como siempre, el pronunciamiento del Alto Tribunal debe ser interpretado a la luz de las circunstancias concurrentes en el caso concreto, que era el impago de plazos diferidos de una subvención, pese a que el particular había aportado la documentación justificativa sobre la que la Administración no había formulado reparo alguno. Pero en todo caso, la sentencia resulta interesante porque amplía el objeto del recurso de inactividad a la ejecución de actos firmes supeditados al cumplimiento de determinados requisitos y sin restricciones en cuanto a los motivos de oposición que puede hacer valer la Administración en el curso del proceso contencioso-administrativo.

En definitiva, la Sentencia de 29 de enero de 2018 constituye una interesante interpretación del poco frecuente recurso de inactividad del artículo 29.2 LJCA y una acertada ampliación de su objeto que puede resultar útil cuando se trata de hacer frente a la pasividad o dilaciones administrativas, en particular en materia de subvenciones. Resultará de enorme interés analizar si este pronunciamiento del Tribunal Supremo tiene en el futuro nuevos desarrollos en ésta u otras materias diferentes.