

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE EXTREMADURA**

*Sentencia 714/2014, de 15 de julio de 2014*

*Sala de lo Contencioso-Administrativo*

*Rec. n.º 751/2013*

**SUMARIO:**

**Procedimiento contencioso administrativo. Legitimación activa. Interposición del recurso. Documentos que se acompañan con el recurso cuando es una corporación local.** Dos los requisitos que, ex art. 45.2 d) LJCA, deben cumplir las Corporaciones Locales para acreditar su voluntad de recurrir y, con ello, su capacidad para ser parte: por un lado, la aportación del acuerdo del órgano municipal competente para entablar la concreta acción de que se trate, bien sea el Alcalde o el Pleno; y, por otro, el informe previo a la adopción de ese acuerdo, exigido por el artículo 54.3 del Texto Refundido de 1986, del Secretario o, en su caso, de la Asesoría Jurídica y, en defecto de ambos, de un Letrado y cuya existencia constituye una garantía para que el órgano que ha de adoptar los acuerdos a que se refiere el informe lo haga con pleno conocimiento de causa, y que garantiza el uso reflexivo por las Corporaciones Locales de las acciones judiciales en la defensa de los intereses generales que representan. La carencia de ese informe preceptivo comporta la nulidad del acuerdo adoptado sin él, si bien, la jurisprudencia determina el carácter subsanable de la omisión, no solo con carácter retroactivo para acreditar que existió el acuerdo corporativo y dictamen previo, sino con carácter ratificadorio o convalidante, de tal modo que se permite su formal realización posterior, pues lo que se subsana no es la falta de acreditación sino la misma existencia del presupuesto, para hacer efectiva la tutela judicial.

**PRECEPTOS:**

Ley 29/1998 (LJCA), arts. 45.2 d) y 69 b).

Ley 7/1985 (LRBRL), art. 21.1 f) y k).

RDLeg. 781/1986 (TR disposiciones en materia de Régimen Local), art. 54.3.

RD 2568/1986 (Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales), art. 221.1.

Ley 39/1988 (LRHL), art. 158.5.

Constitución española, art. 24.

**PONENTE:**

*Doña Elena Concepción Méndez Canseco.*

Magistrados:

Don CASIANO ROJAS POZO

Don DANIEL RUIZ BALLESTEROS

Doña ELENA CONCEPCION MENDEZ CANSECO

Don JOSE MARIA SEGURA GRAU

Don MERCENARIO VILLALBA LAVA

Don RAIMUNDO PRADO BERNABEU



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

**T.S.J.EXTREMADURA SALA CON/AD**

CACERES

SENTENCIA: 00714/2014

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, integrada por los Ilmos. Sres. Magistrados del margen, en nombre de S. M. el Rey, ha dictado la siguiente:

SENTENCIA Nº 714

PRESIDENTE :

DON DANIEL RUIZ BALLESTEROS.

MAGISTRADOS :

DOÑA ELENA MÉNDEZ CANSECO

DON MERCENARIO VILLALBA LAVA

DON RAIMUNDO PRADO BERNABEU

DON CASIANO ROJAS POZO

DON JOSE MARÍA SEGURA GRAU /

En Cáceres a quince de julio de dos mil catorce.-

Visto el recurso contencioso administrativo nº 751 de 2013, promovido por el Procurador Sra. Sánchez-Rodilla Sánchez, en nombre y representación de EXCMO. AYUNTAMIENTO DE SANTA ANA, siendo demandada LA JUNTA DE EXTREMADURA representado por el Sr. Letrado de la Junta; recurso que versa sobre: contra desestimación por silencio administrativo por parte de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía del Gobierno de Extremadura del recurso de alzada interpuesto por la Alcaldía de Ayuntamiento de Santa Ana contra resolución de 7 de noviembre que declara el incumplimiento por no ejecución en tiempo y forma de las inversiones realizadas por el Ayuntamiento para la mejora de infraestructuras en fincas rusticas de su propiedad o comunal y dehesas boyales en el ejercicio de 2009, así como reintegro de la cantidad de 31.873,87 euros concedidos en virtud de orden de 29 de enero de 2009 más intereses de demora.

C U A N T I A: 31.873,87 €.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero :**



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Por la parte actora se presentó escrito mediante el cual interesaba se tuviera por interpuesto recurso contencioso administrativo contra el acto que ha quedado reflejado en el encabezamiento de esta sentencia.-

**Segundo :**

Seguido que fue el recurso por sus trámites, se entregó el expediente administrativo a la representación de la parte actora para que formulara la demanda, lo que hizo seguidamente dentro del plazo, sentando los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes y terminando suplicando se dictara una sentencia por la que se estime el recurso, con imposición de costas a la demandada ; dado traslado de la demanda a la parte demandada de la Administración para que la contestase, evacuó dicho trámite interesando se dictara una sentencia desestimatoria del recurso, con imposición de costas a la parte actora.-

**Tercero :**

Recibido el recurso a prueba se admitieron y practicaron todas las propuestas, obrando en los ramos separados de las partes, declarándose concluso este periodo, se pasó al de conclusiones, donde las partes evacuaron por su orden interesando cada una de ellas se dictara sentencia de conformidad a lo solicitado en el suplico de sus escritos de demanda y de contestación a la misma, señalándose seguidamente día para la votación y fallo del presente recurso, que se llevó a efecto en el fijado.-

**Cuarto :**

En la tramitación del presente recurso se han observado las prescripciones legales;

Siendo Ponente para este trámite el lltmo. Sr. Magistrado Doña ELENA MÉNDEZ CANSECO.

**FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero :**

Se somete a la consideración de la Sala, la Resolución dictada por la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural de la Junta de Extremadura, de fecha 7 de noviembre de 2012 confirmada por silencio en vía de alzada que revocaba la de 5 de octubre de 2009 por la que se concedía una ayuda al Ayuntamiento de Santa Ana por importe de 32.295,75 euros en concepto de ayuda destinada a la mejora de infraestructuras en fincas rústicas de titularidad municipal y/o comunal y dehesas, en base a no haberse realizado la ejecución y justificación en plazo. Considera el actor, que no procede la revocación de la ayuda, en cuanto solicitó en tiempo y forma una ampliación del plazo para justificar las inversiones. La Administración Autonómica demandada, por el contrario insta la desestimación del recurso, alegando igualmente la inadmisibilidad del recurso por imperativo del artículo 45 2 d) de la Ley Jurisdiccional .

**Segundo :**

En cuanto a la alegación de inadmisibilidad por no aportación del Acuerdo del Órgano municipal competente para entablar la acción, y del informe previo a la adopción de ese



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

acuerdo. Esta Sala en la Sentencia 953/12 alegada por las partes, expresó que "Por ello, el art. 45.2.d) de la LJCA exige acompañar " el documento o documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos exigidos para entablar acciones las personas jurídicas con arreglo a las normas o estatutos que les sean de aplicación, salvo que se hubieran incorporado o insertado en lo pertinente dentro del cuerpo del documento mencionado en la letra a) de este mismo apartado ".

La falta de este requisito, como continúa argumentando la STS de 24 de junio de 2003 , " impide tener por acreditada la capacidad de la corporación que aparece como titular de la acción por defecto en la formación de la voluntad de recurrir y, en cuanto se refiere a la persona física compareciente, es susceptible de ser entendido como un defecto de legitimatio ad causam - legitimación para el proceso concreto- que puede dar lugar a apreciar la inadmisibilidad del recurso en la sentencia ", al amparo del art. 69.b) LJCA , que contempla el hecho de haberse interpuesto el recurso por persona no legitimada.

En el ámbito de las Corporaciones Locales, esta exigencia se plasma en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, cuyo artículo 21.1.k ) atribuye al Alcalde " el ejercicio de la acciones judiciales y administrativas y la defensa del Ayuntamiento en las materias de su competencia, incluso cuando las hubiere delegado en otro órgano, y, en caso de urgencia, en materias de la competencia del Pleno, en este supuesto dando cuenta al mismo en la primera sesión que se celebre para su ratificación ". Pero además, el art. 54.3 del Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local, Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril , dispone que " los acuerdos para el ejercicio de acciones necesarias para la defensa de los bienes y derechos de las Entidades locales deberán adoptarse previo dictamen del Secretario, o, en su caso, de la Asesoría Jurídica y, en defecto de ambos, de un Letrado ", precepto que reproduce a la letra el art. 221.1 del Reglamento de Organización , Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

De lo expuesto se desprende que son dos los requisitos que, ex art. 45.2.d) LJCA , deben cumplir las Corporaciones Locales para acreditar su voluntad de recurrir y, con ello, su capacidad para ser parte: por un lado, la aportación del acuerdo del órgano municipal competente para entablar la concreta acción de que se trate, bien sea el Alcalde o el Pleno; y, por otro, el informe previo a la adopción de ese acuerdo, exigido por el artículo 54.3 del Texto Refundido de 1986, del Secretario o, en su caso, de la Asesoría Jurídica y, en defecto de ambos, de un Letrado y cuya existencia constituye una garantía para que el órgano que ha de adoptar los acuerdos a que se refiere el informe lo haga con pleno conocimiento de causa. TERCERO .- Sobre la forma de interpretar esta segunda exigencia merece destacar la STS de 7 de junio de 2006 (recurso 9413/2003 , ponente Excmo. Sr. Martínez-Vares García) donde se resume la doctrina del Tribunal Supremo. Señala que la exigencia de este presupuesto " no es superfluo ni inocuo " ni es contraria al derecho fundamental de tutela judicial efectiva del art. 24 de la Constitución , pues " garantiza el uso reflexivo por las Corporaciones Locales de las acciones judiciales en la defensa de los intereses generales que representan". Añade que " la carencia de ese informe preceptivo comporta la nulidad del acuerdo adoptado sin él es doctrina consolidada de esta Sala, aún con determinadas matizaciones que sobre ello se han producido flexibilizando en algunos aspectos esa obligatoriedad ".

Con cita de otras sentencias y, en concreto, la de 14 de mayo de 2001 , establece que , " la Jurisprudencia de esta Sala ha venido matizando el requisito formal de acreditar la previa emisión del dictamen del Letrado para el acuerdo del ejercicio de acciones por las Corporaciones Locales, estableciendo que la sola falta de presentación inicial no es causa de inadmisión del recurso contencioso administrativo, pudiendo subsanarse en cualquier momento, incluso de forma convalidante; que no es imprescindible cuando se trata de procesos a los que es traída la Corporación en concepto de demandada o recurrida; que sólo ha de



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

producirse en el ejercicio inicial de las acciones y no para los sucesivos recursos o instancias; que el informe o dictamen puede incluso formularse "in voce", etc, pero lo que no ha dicho la Jurisprudencia ni podía hacerlo -como finalmente no tiene mas remedio que reconocer la recurrente- es que dicho requisito formal no sea ya exigible.

En efecto, la necesidad de una previa opinión experta en derecho para la adopción de acuerdos de las Corporaciones Locales, sobre el ejercicio de acciones, para la que se dan amplias facilidades (puede prestarla el Secretario del Ayuntamiento, los Servicios Jurídicos de Asesoramiento Municipal, cuando existen y en defecto de ambos, cualquier Letrado), tiene por finalidad - aunque no sea vinculante- hacer mas difícil que un órgano administrativo inicie un pleito irreflexivamente o sin conocimiento de lo que son sus derechos, el modo de ejercitarlos y las razonables posibilidades de obtener una respuesta favorable.

Esa finalidad, que es diferente a la que persigue la acreditación del Acuerdo de la Corporación, no se cumple si el dictamen, aunque sea verbal, no consta realmente pronunciado.

Ciertamente no es indiferente al interés general, tanto desde el punto de vista de las propias Corporaciones, como desde el común de los ciudadanos a los que sirven, que las instituciones administrativas referidas puedan sumergirse sin el adecuado conocimiento previo en una conflictividad jurídica estéril y por ello la exigencia de ese mínimo requisito de la procedibilidad, en la forma flexible que se viene interpretando, no puede considerarse contrario al principio de tutela judicial efectiva, del art. 24 de la Constitución ".

Cita también la sentencia de 26 de noviembre de 2002 , en la que en términos similares se destaca el carácter subsanable de su omisión, " no solo retroactiva para acreditar que existió el acuerdo corporativo y dictamen previo, sino con carácter ratificatorio o convalidante, de tal modo que se permite su formal realización posterior, pues lo que se subsana no es la falta de acreditación sino la misma existencia del presupuesto, para hacer efectiva la tutela judicial... ".

En definitiva, se trata de evitar el inicio de un proceso por quien no esté legitimado para ello o sin un mínimo asesoramiento que permita disponer de elementos técnicos suficientes para adoptar tal decisión".

Pues bien en el caso que nos ocupa, podemos entender que la adopción del Acuerdo es competencia del Alcalde pues la realización de la actividad, era también de su competencia de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21,1,f) de la Ley de Bases de Régimen Local , que dispone que ". f) El desarrollo de la gestión económica de acuerdo con el Presupuesto aprobado, disponer gastos dentro de los límites de su competencia, concertar operaciones de crédito, con exclusión de las contempladas en el artículo 158.5 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales , siempre que aquéllas estén previstas en el Presupuesto y su importe acumulado dentro de cada ejercicio económico no supere el 10 por ciento de sus recursos ordinarios, salvo las de tesorería que le corresponderán cuando el importe acumulado de las operaciones vivas en cada momento no supere el 15 por ciento de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior, ordenar pagos y rendir cuentas; todo ello de conformidad con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales". La competencia no viene atribuida al Pleno por lo cual el Acuerdo aportado con la demanda es válido. Y en cuanto al Informe técnico ha sido aportado voluntariamente por la actora en su escrito de conclusiones, en concreto el Informe de Secretaría de fecha 3 de junio de 2013.

Por lo expuesto procede rechazar la causa de inadmisibilidad.

### **Tercero :**

Y en cuanto al fondo, de lo actuado en el expediente resulta que la actora solicita el abono de una determinada ayuda, y es requerida para que aporte determinada documentación.





[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Ambas partes están de acuerdo en que conforme a lo dispuesto en el Decreto 102/2010, artículo 16,5, el plazo máximo para la ejecución y justificación de la inversión, vencía el día 15 de noviembre de 2011. La actora manifiesta y se desprende del expediente que el pago no se produjo hasta el día 18 de noviembre, siendo la factura de las obras de fecha 16 del mismo mes de noviembre.

**Cuarto :**

De conformidad con lo dispuesto en el Decreto 102/2010, regulador de la ayuda que nos ocupa, 1. Procederá el reintegro de las cantidades percibidas, incrementadas con los intereses legales que procedan, en los siguientes supuestos:

- La falta de realización de las inversiones objeto de ayuda.
- La falta de certificación emitida por el órgano competente de la Corporación Local beneficiaria de la realización de las actuaciones objeto de subvención.
- El incumplimiento de la obligación de justificación documental del gasto, o justificación insuficiente, y el pago efectivamente realizado por dicho importe mediante facturas y otros documentos contables de valor probatorio, motivará el reintegro total o parcial, respectivamente.
- Oponerse u obstaculizar las actuaciones de comprobación y control a efectuar por el órgano concedente u otro órgano de control financiero, así como no aportar los documentos justificativos de la aplicación de los fondos recibidos, incluidos los documentos electrónicos, al menos durante los cinco años siguientes al último pago que pudieran serle requeridos en el ejercicio de las actuaciones anteriores.
- No comunicar al órgano concedente la obtención de otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos que financien las actividades subvencionadas.

Es incuestionable que el incumplimiento estimado no afecta ni se refiere al modo en que se han de conseguir los objetivos, realizar la actividad, ejecutar el proyecto o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de la subvención. La actividad se realizó y la inversión según se certificó fue abonada todo ello con fecha 17 de noviembre. El mínimo retraso ha de ser considerado indiferente. De lo expuesto resulta que si la actora ha incumplido durante dos días el plazo de ejecución y justificación y ha cumplido con las comunicaciones en plazo, no podemos entender que exista un verdadero incumplimiento. Por ello, entendemos la inexistencia de incumplimiento verdadero por motivo del plazo, con trascendencia en cuanto al cumplimiento de los objetivos y valorando la conducta de la beneficiaria.

**Quinto :**

Se imponen las costas a la demandada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso- administrativa .

Vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación.

Por la potestad que nos confiere la Constitución Española:

**F A L L A M O S**

Rechazando la causa de inadmisibilidad alegada y estimando el recurso contencioso administrativo interpuesto por la procurador Sra. Sánchez Rodilla Sánchez en nombre y

**CEF.-**

**Revista práctica del  
Derecho CEFLegal.-**



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

representación de EXCMO AYUNTAMIENTO DE SANTA ANA contra la Resolución referida en el primer fundamento, debemos declarar y declaramos que la misma no es ajustada a Derecho, condenando a la demanda al pago de las costas procesales causadas.

Contra esta Sentencia no cabe recurso de casación.

Y para que esta Sentencia se lleve a puro y debido efecto, remítase testimonio, junto con el expediente administrativo, al órgano que dictó la Resolución impugnada, que deberá acusar recibo dentro del término de diez días, conforme previene la Ley, y déjese constancia de lo resuelto en el procedimiento.

Así por esta nuestra Sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.