



**Sr. Consejero de Agricultura,
Ganadería y Alimentación**

Envío electrónico, destino ud. / ofic.:

A02029281 / O00001120

ASUNTO: Sugerencia relativa a la obligación de resolver.

I. Antecedentes

Primero.- Tuvo entrada en esta Institución escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba indicado.

En el referido escrito de queja se hacía alusión a lo siguiente:

“En relación con la resolución notificada de la Dirección Provincial de Producción Agraria de fecha 21 de julio de 2023, que se adjunta en fotocopia, a D(XXX), con DNI (YYY), y domicilio en la calle (...) de (...), se presenta queja por los siguientes motivos:

1.- Se desconocen las razones por las que ahora se acuerda sancionar al Sr. (XXX), pues no se ha notificado inicio de expediente sancionador alguno, ni ninguna acta de control de campo. Es decir, se sanciona inaudita parte, lo que está prohibido por el Ordenamiento jurídico.

2.- Se añade que el Sr. (XXX) no recibió el importe de la PAC del año 21, por una sanción que se recurrió y no hay resolución firme.

3.- Se desconoce por qué se concluye por la Administración ahora en el año 2023 que en el año 2021 no se cultivaron determinadas parcelas, código 117, pues dichas parcelas se cultivaron en su totalidad.

4.- Se desconoce si se ha seguido el procedimiento administrativo correspondiente, y si ha podido caducar el procedimiento.

5.- Pero si el procedimiento es ajustado a Derecho, se alega que los campos estaban cultivados, y por tanto no puede la Administración ahora decir que no lo estaban, sin prueba alguna. Siendo que en derecho corresponde probar a quien alega, haría falta algo más que la simple manifestación.



6.- *El Sr. (XXX) ha aportado en trámite de recurso de alzada las facturas de semillas, picadora y siembra de las parcelas que se dice no fueron cultivadas.*

7.- *Se desconoce por esta parte el porqué de esta nueva resolución sancionadora, siendo que ya fue sancionado en la PAC 21 el Sr. (XXX). No teniendo el Sr. (XXX) información sobre el recurso presentado.”*

Segundo.- El Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación, en contestación a nuestra petición de información, remitió el siguiente Informe:

“Se ha recibido escrito de queja Q23/1118/07 formulada por el Justicia de Aragón y presentada por D (XXX), sobre resolución sancionadora relativa a la PAC del año 2021, en el que se plantea lo siguiente:

“En relación con la resolución notificada de la Dirección Provincial de producción Agraria de fecha 21 de julio de 2023, que se adjunta en fotocopia, a D. (XXX), con DNI (YYY), y domicilio en la calle (XXX) de (...), se presenta queja por los siguientes motivos:

1.- *Se desconocen las razones por las que ahora se acuerda sancionar al Sr. (XXX), pues no se ha notificado inicio de expediente sancionador alguno, ni ninguna acta de control de campo. Es decir, se sanciona inaudita parte, lo que está prohibido por el Ordenamiento jurídico.*

2.- *Se añade que el Sr. (XXX) no recibió el importe de la PAC del año 21, por una sanción que se recurrió y no hay resolución firme.*

3.- *Se desconoce por qué se concluye por la Administración ahora en el año 2023 que en el año 2021 no se cultivaron determinadas parcelas, código 117, pues dichas parcelas se cultivaron en su totalidad.*

4.- *Se desconoce si se ha seguido el procedimiento administrativo correspondiente, y si ha podido caducar el procedimiento.*

5.- *Pero si el procedimiento es ajustado a Derecho, se alega que los campos estaban cultivados, y por tanto no puede la Administración ahora decir que no lo estaban, sin prueba alguna. Siendo que en derecho corresponde probar a quien alega, haría falta algo más que la simple manifestación.*

6.- *El Sr. (XXX) ha aportado en trámite de recurso de alzada las facturas de semillas, picadora y siembra de las parcelas que se dice no fueron cultivadas.*

7.- *Se desconoce por esta parte el porqué de esta nueva resolución sancionadora, siendo que ya fue sancionado en la PAC 21 el Sr. (XXX). No teniendo el Sr. (XXX) información sobre el recurso presentado.”*



En respuesta a su solicitud de información precisa sobre la cuestión, SE INFORMA:

Primero.- La Resolución del Director General de Producción Agraria, de 21 de julio de 2023, comunica la aplicación de una sanción multianual, denominación que, si bien puede prestarse a confusión, se refiere al régimen de penalidades derivadas del incumplimiento de las condiciones exigidas a los beneficiarios de las ayudas de la Política Agraria Común, en el marco de la actividad administrativa de fomento. El concepto de penalización, presente en las reglamentaciones comunitarias, implica reducciones y exclusiones a determinadas ayudas, a efectos de control de las ayudas de la PAC.

Ello quiere decir que, en el caso de la resolución notificada a don (XXX), no se está ante un procedimiento de naturaleza sancionadora al que hayan de aplicarse las normas establecidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en relación con la potestad sancionadora, sino que se trata de una penalidad por sobredeclaración (artículo 19 del Reglamento (UE) nº 640/2014) a la que le es de aplicación la normativa específica relacionada con las ayudas de la PAC, que se regula en los siguientes instrumentos:

- Reglamento (UE) nº1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agraria Común.*
- Reglamento (UE) nº 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los pagos directos a los agricultores.*
- Reglamento (UE) nº 639/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, que completa el Reglamento (UE) nº 1307/2013.*
- Reglamento (UE) nº 640/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, que completa el Reglamento 1306/2013, en lo que respecta al sistema integrado de gestión y control y a las condiciones sobre la denegación o retirada de los pagos y sobre las sanciones administrativas aplicables a los pagos directos modificado por el Reglamento Delegado (UE) 2016/1393 de la Comisión de 4 de mayo de 2016 que modifica el Reglamento 640/2014.*
- Real Decreto 41/2021, de 26 de enero, por el que se establecen las disposiciones específicas para la aplicación en los años 2021 y 2022 de los Reales Decretos 1075/2014, 1076/2014, 1077/2014 y 1078/2014, todos ellos de 19 de diciembre, dictados para la aplicación en España de la Política Agrícola Común.*
- Orden AGM/172/2021, de 11 de marzo, por la que se establecen las medidas para la presentación de la “Solicitud Conjunta” de ayudas de la Política Agrícola Común para el año 2021.*



El artículo 19 del Reglamento (UE) nº 640/2014 aplica un control de naturaleza reglamentaria, que trae como causa la gestión de una ayuda, y en particular, la verificación del cumplimiento de los compromisos asumidos por la persona solicitante de la misma.

De conformidad con lo anterior, las sanciones multianuales no se rigen por las especialidades del procedimiento sancionador contenidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en tanto que desde el punto de vista material no constituyen sanción.

Segundo.- Con fecha 15 de marzo de 2022, dentro del plazo correspondiente a la campaña 2021, tuvo lugar la comunicación de las incidencias, detectadas como consecuencia de un control de campo hecho en dicha campaña. Por tanto, el interesado no puede decir que desconocía las incidencias que justifican la resolución referida ya que, al acta resultante del control de campo, presentó alegaciones que fueron revisadas mediante informe del Servicio Provincial, desestimándose las pretensiones.

Tercero.- Por último, el interesado ha tenido posibilidad de acceder al expediente con su certificado electrónico o su Código de Identificación Personal (CIP) a través del portal del ciudadano:<https://sgapac.aragon.es/SgaGpi/>, o a través de la aplicación para móviles (SGA@app) con el CIP. Consta que (XXX) tiene solicitado CIP, por lo tanto, tiene acceso a la documentación existente en su expediente. En relación con ello, la Orden AGM/54/2020, de 3 de febrero, en su apartado undécimo, “Consulta del estado de tramitación del procedimiento”, prevé:

“1. Conforme a lo previsto en el artículo 9 del Decreto 173/2017, de 14 de noviembre, los interesados y las entidades habilitadas, en aquellos casos en que la representación que les haya conferido el interesado comprenda esta facultad, podrán acceder a las aplicaciones disponibles en la dirección <http://www.aragon.es/pac> ‘Sistema de Gestión de Ayudas (SGA_PAC)’ para consultar el estado de tramitación en que se encuentra el procedimiento en que tenga la condición de interesado. Asimismo, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 53.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, dicha información será accesible a través del Punto de Acceso General electrónico de la Administración.

2. La presentación de las solicitudes o declaraciones generará un número de clave de expediente que permitirá la consulta del estado de su tramitación en cualquier momento”.

Por tanto, se puede afirmar que don (XXX) no es desconocedor del expediente, ni de la causa de la aplicación la penalización impuesta por la Administración en cumplimiento de la normativa de las ayudas PAC.”



II. Consideraciones jurídicas

Primera.- Únicamente trataremos en esta Sugerencia la cuestión relativa a la falta de resolución del recurso administrativo presentado por el Sr. (XXX) contra la Resolución de la Dirección Provincial de Producción Agraria de fecha 21 de julio de 2023.

Segunda.- El vigente artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, dispone que las Administraciones están obligadas a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación.

Igualmente prescribe el artículo 88.5 de la Ley 39/2015 que en ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque podrá resolver o acordar la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el Ordenamiento Jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, sin perjuicio del derecho de petición previsto por el artículo 29 de la Constitución.

Por tanto, el departamento de Agricultura del Gobierno de Aragón tiene la obligación de dictar resolución expresa al recurso de alzada presentado por el Sr. (XXX), y por ello, no tiene la facultad de guardar silencio ante una reclamación presentada por un ciudadano; siendo la mecánica del silencio, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, Sentencias de 22 y 29 de noviembre de 1995, sólo un remedio para posibilitar el acceso de los interesados a instancias administrativas superiores o a la vía judicial.

Y sobre la obligación de resolver, tiene dicho el Tribunal Supremo, Sentencia de 16 de enero de 1996, entre otras muchas, que *“los órganos administrativos, sin excepción, vienen obligados a resolver de forma expresa, aceptándolas o rechazándolas, las peticiones que deduzcan los administrados, decidiendo las cuestiones que plantean y aquellas otras que derivan del expediente”*.

Tribunal Supremo, que en su Sentencia de 27 de julio de 2020, y en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva, consideró que:

“Con arreglo a esta doctrina cabe realizar las siguientes afirmaciones: a) El silencio administrativo no es un acto presunto sino una ficción legal para permitir salvaguardando así el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva- el acceso al proceso en los casos en los que la Administración incumple su deber de resolver expresamente; b) Su impugnación no está sujeta a plazo de caducidad, siendo inaplicable lo dispuesto en el art. 46.1 LJCA; c) Todo recurso inadmitido por razones formales no impide el ejercicio posterior de la acción con idéntica pretensión; d) La desestimación presunta impugnada no es reproducción de la anterior desestimación presunta, sino la misma. El hecho de no haber recurrido la primera sentencia que inadmitió el recurso por un defecto formal, no tiene otro significado que el aquietamiento de la parte a esa excepción procesal, sin que ello impida accionar nuevamente, una vez subsanado el defecto.”



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

En este sentido, dice el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en su Sentencia de 11 de mayo de 2023, que:

“1.º El silencio administrativo negativo es una ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda -facultativamente y no por obligación- acceder a la vía judicial superando los efectos de la inactividad de la Administración, por lo que el incumplimiento por la Administración de su obligación de resolver expresamente en plazo no puede representar un perjuicio para el administrado ni un beneficio para la Administración.

2.º El deber de resolver expresamente en plazo las solicitudes de los ciudadanos entronca con la concepción misma del Estado de Derecho y con los valores que proclaman los arts. 24.1, 103.1 y 106.1 CE (referidos a la proscripción de la indefensión; a la objetividad con que la Administración Pública debe servir los intereses generales, con pleno sometimiento a la Ley y al Derecho; y al control de la actuación administrativa por los tribunales de justicia, respectivamente).”

Por tanto, constituye una obligación administrativa la de resolver todas las peticiones o recursos que las personas deduzcan ante la Administración, estimando en todo o en parte o desestimando las pretensiones que se formulen por el interesado, o declarando su inadmisión, debiendo el Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación resolver lo que considere oportuno de forma motivada, evitando de esta forma que pueda haber indefensión al administrado.



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

III. Resolución

Por todo lo anteriormente expuesto, y en uso de las facultades que me confiere la *Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón*, considero conveniente formular la siguiente Sugerencia:

Que por los órganos competentes del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación del Gobierno de Aragón se proceda a resolver de forma motivada el recurso administrativo presentado por el Sr. (XXX) contra la Resolución del Director General de Producción Agraria, de 21 de julio de 2023.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

En Zaragoza, a 27 de noviembre de 2023



Javier Hernández García
Lugarteniente en funciones de Justicia de Aragón