

C /I/7223/2024
CPTOM /461832024
Expte: 24-150 rm hm

INFORME DE LA ABOGACÍA DE LA GENERALITAT

A sunto: Consulta formulada con el fin de dirimir la aplicación del criterio de evaluación número 1 del apartado 2 de la base sexta de la Resolución de 22 de diciembre de 2023 de la consellera de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio, por la que se establecen las bases reguladoras y se convocan las ayudas para la adaptación de líneas eléctricas de alta tensión en la Comunitat Valenciana a los requisitos establecidos por el Real decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión, (DOGV 15.01.2024) dentro del «Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia - financiado por la Unión Europea - Next Generation EU», tras la Sentencia del TSJ CV 1424/24

La Subsecretaria de la Conselleria de Medio Ambiente, Infraestructuras y Territorio solicita con el carácter de urgente informe jurídico a petición de la Dirección General de Medio Natural y Animal que se concreta en los términos expresados en el título, en base al artículo 5.3 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de asistencia jurídica de la Generalitat y los arts. 17 y 18 del Decreto 84/2005 del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía de la Generalitat. Asimismo, se solicita pronunciamiento respecto de la necesidad o no de publicación preceptiva del informe en la web de la Conselleria, de acuerdo con el art. 16.2 de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de transparencia y buen gobierno de la Comunitat Valenciana.

A la solicitud de informe se acompaña la petición de consulta a la Abogacía por parte de la Dirección General de Medio Natural y Animal junto con un estudio en profundidad de este centro directivo donde hacer constar su criterio.

De conformidad con las funciones de asesoramiento en derecho de la Abogacía General de la Generalitat previstas en el artículo 5.3 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat y en el Decreto 84/2006, de 16 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Generalitat, se emite el siguiente informe en base a las siguientes,



CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. Carácter del informe

El presente informe se fundamenta en el apartado 3 del artículo 5 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de asistencia jurídica a la Generalitat, que dispone que:

«[...] Los órganos competentes podrán solicitar informe de la Abogacía de la Generalitat cuando lo consideren necesario en atención a la importancia económica, trascendencia social o dificultad técnico-jurídica del asunto que se trate».

Además, el artículo 18.1 del Reglamento de la Abogacía de la Generalitat, aprobado por Decreto 84/2006, de 16 de junio, del Consell modificado por Decreto 36/2019, de 15 de marzo, del Consell, regula con precisión la manera de solicitar tales informes facultativos, fundamentando la conveniencia de solicitarlos justificando la importancia económica, trascendencia social o dificultad técnico-jurídica.

En aplicación de los artículos 5.3 y 6.1 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de asistencia jurídica a la Generalitat, el presente informe tiene carácter potestativo y no vinculante.

Segunda. Identificación del objeto de la consulta

La consulta formulada se plantea por la Dirección General de Medio Natural y Animal en los siguientes términos:

«[...] dirigir la aplicación del criterio de evaluación número 1 del apartado 2 de la base sexta de la Resolución de 22 de diciembre de 2023 de la consellera de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio, por la que se establecen las bases reguladoras y se convocan las ayudas para la adaptación de líneas eléctricas de alta tensión en la Comunitat Valenciana a los requisitos establecidos por el Real decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión, (DOG V 15.01.2024) dentro del «Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia - financiado por la Unión Europea - NextGenerationEU», tras la Sentencia del TSJCV 1424/24»

Vista la consulta formulada es preciso analizar los siguientes antecedentes:

- I. En cumplimiento del artículo 4.2 del Real decreto 1432/2008, de 29 de agosto por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en



líneas eléctricas de alta tensión, la Conselleria competente en materia de medio ambiente publicó en el DOGV la Resolución de 15 de octubre de 2010 por la que se establecieron las zonas de protección de la avifauna contra la colisión y electrocución y se ordenaron medidas para la reducción de la mortalidad de aves en líneas eléctricas de alta tensión en la Comunitat Valenciana.

- II. En 2019, la Dirección General de Medio Natural y Animal encargó un estudio para revisar las fijadas zonas de protección de la avifauna y en base a los resultados obtenidos se ampliaron, mediante Resolución de 6 de julio de 2021, de la consellera de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, las zonas de protección de la avifauna contra la colisión y electrocución (DOGV núm. 9138/29.07.2021). La citada resolución, en su apartado primero, contempla a los efectos previstos en el RD 1432/2008 las zonas de protección, entre las que se incluyen en su punto c) las áreas prioritarias definidas en el anexo I (las declaradas en 2010 y la presente ampliación). El anexo I contiene un plano de la Comunitat Valenciana, donde figuran grafadas en tres colores, las áreas prioritarias bajo la denominación de «ZEPA», «Área prioritaria 2010» y «Área prioritaria 2021».
- III. La Resolución de 22 de diciembre 2023, de la consellera de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio, establece las bases reguladoras y convoca las ayudas para la adaptación de líneas eléctricas de alta tensión en la Comunitat Valenciana a los requisitos establecidos por el Real decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión (DOGV núm. 9766/15.01.2024). La finalidad de estas ayudas es contribuir a la consecución de los objetivos del PRTR en el marco del componente 4, inversión 2 (C4.I2): Conservación de la biodiversidad terrestre, mejorando el estado de conservación de especies y hábitats, previniendo la mortalidad de las aves. La concesión de las subvenciones se realizará mediante el procedimiento de concurrencia competitiva. La base reguladora segunda fija las entidades beneficiarias en los siguientes términos:

«Podrán beneficiarse de las subvenciones reguladas en la presente disposición los titulares (personas físicas o jurídicas) de líneas eléctricas aéreas de alta tensión con conductores desnudos y localizadas en las zonas de protección de la avifauna contra la colisión y electrocución establecidas por la Resolución de 15 de octubre de 2010, del conseller de



Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda y vicepresidente tercero del Consell, por la que se establecen las zonas de protección de la avifauna contra la colisión y electrocución, y se ordenan medidas para la reducción de la mortalidad de aves en líneas eléctricas de alta tensión y resolución de 6 de julio de 2021, de la consellera de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, por la que se amplían las zonas de protección de la avifauna contra la colisión y electrocución».

La base sexta recoge los criterios para evaluar las solicitudes presentadas:

«Base sexta. Criterios objetivos de otorgamiento de la subvención

1. Las actuaciones objeto de ayuda deberán cumplir con la normativa vigente que les sea de aplicación.

2. Tal y como se indica en la Base primera de las presentes bases reguladoras, las ayudas serán concedidas mediante el procedimiento de concurrencia competitiva, realizando una comparativa entre las solicitudes y estableciendo una prelación entre las mismas según la suma de las puntuaciones obtenida bajo los siguientes criterios de evaluación:

Criterio de Evaluación	Puntos
1.- Zonificación riesgo (a partir de la cartografía publicada en el Visor GVA: https://breu.gva.es/b/kEfGkKPtWu) En caso de cruzar distintas zonas, se calcula sumando las puntuaciones parciales asignadas a las distintas zonas atravesadas, ponderando dichas puntuaciones parciales en la proporción que el tramo de cada zona represente respecto de la longitud total de las líneas incluidas en la solicitud.	25
1.1. Riesgo muy alto	25
1.2. Riesgo alto	20
1.3. Riesgo medio	10
1.4. Riesgo bajo	0

IV. La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, sala contencioso-administrativo, sección 4ª, núm. 237/2024, de 11 de abril de 2024 se dicta en el rec. cont-admin. núm. 358/2021, contra la resolución de 6 de julio de 2021. En sus fundamentos de derecho el TSJ declara que:

«Quinto.- El proceder de la Administración autonómica en la preparación de la resolución de 6 de julio de 2021 [...], ilustra claramente en el sentido de que la propia Administración autonómica considera que la delimitación de zonas en cuestión se llevó a cabo mediante un acto administrativo general y no a través de una disposición administrativa o reglamento. [...] En cualquier caso, la elección de un instrumento jurídico u otro, disposición administrativa o acto - como decimos, opción legítima de la Generalitat - acarrea consecuencias, entre otros motivos atendiendo al principio de seguridad jurídica [...]

Sexto.- [...] en nuestro entendimiento la resolución impugnada no fue una Orden-disposición administrativa, como en el caso enjuiciado por la Sala homónima de Valladolid,



sin que se nos den razones convincentes por las codemandadas que desautorice el carácter no reglamentario de la resolución impugnada [·]

Séptimo.- Llegados a este punto, por fuerza hemos de acoger los alegatos de la demanda que conforman el primer de los motivos impugnatorios: la caducidad del procedimiento, en aplicación de los preceptos invocados en la demanda, artículos 21.3) y 25.1b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las AA.PP.; el primer sobre plazos máximos para resolver y notificar y el segundo acerca de la falta de resolución expresa en los procedimientos iniciados de oficio».

A la vista de lo anterior la sentencia concluye y el TSJ falla:

«Estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto [·] contra resolución de 6 de julio de 2021, de la Consellera de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica por la que se amplían las zonas de protección de la avifauna en los siguientes términos a) Se declara contraria a derecho y anula la resolución impugnada, y b) Se desestima el recurso en lo demás».

Tercera. Examen de la cuestión planteada

El centro directivo plantea la cuestión, en consideración a su dificultad técnico-jurídica, de cómo afecta la STSJ 1424/2024 a la Resolución de 22 de diciembre 2023 y, en concreto, a la aplicación del criterio 1 de valoración, teniendo en cuenta que «el centro gestor se encuentra en fase de requerimiento de subsanación de las solicitudes presentadas (proyectos técnicamente complejos) y en cuanto finalice la instrucción, se pasarán las solicitudes admitidas a trámite a la comisión de valoración». Asimismo, el centro directivo se pronuncia sobre la posibilidad de «mantener el criterio 1 tal cual está establecido en la Resolución de 22 de diciembre de 2023 a pesar de la anulación de la Resolución de 6 de julio de 2021» y menciona al respecto la reiterada «jurisprudencia del T.S. y del T. Constitucional (SSTS. Sala 3ª de 3-3-1993, de 18-7-1995, y de 21-9-1995, y SST Const. 25/1989 de 3-2 y 39/1989 de 16-2)», que contempla que «el establecimiento de la subvención se inscribe dentro de la potestad discrecional de la Administración, en cambio su otorgamiento y reglamento concreto queda sujeto a las reglas y bases establecidas en la normativa que la regula». Por otro lado, también hace alusión a que «la STSJ 1424/2024 es de fecha posterior tanto a la publicación de las bases reguladoras y convocatoria de la subvención por la Resolución de 22 de diciembre de 2023 (DOGV 15.01.2024) como a la finalización del plazo de presentación de solicitudes (15 de febrero de 2024), con lo que no atender al criterio de valoración 1, tal cual está recogido en la citada Resolución, podría vulnerar el principio de confianza legítima».

Analizados los antecedentes, las disposiciones aplicables, así como la sentencia del TSJ que se cuestiona que podría entrar en conflicto con la resolución de las bases reguladoras de las ayudas,



se observa, en primer lugar, que no consta que la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, sala contencioso-administrativo, sección 4ª, núm . 237/2024, de 11 de abril de 2024 sea firme. De hecho, consta a la fecha de emisión de este informe y en el expediente que figura en la base de datos de esta Abogacía que existe un escrito de preparación de recurso de casación contra la sentencia núm . 237/2024 y solicitud de medidas cautelares de suspensión de la ejecutividad de la misma presentado por una de las entidades codemandadas, sin que conste la inadmisión del mismo (todo ello, salvo actualización posterior de esa base de datos).

Por tanto, en primer lugar, no consta la firmeza de la citada sentencia. No obstante, aun en el caso de que lo fuera y se abriera otro escenario en el que la Resolución de 6 de julio de 2021 dejara de tener validez, ello no invalidaría por sí las prescripciones contenidas en las bases reguladoras de la Resolución de 22 de diciembre de 2023.

Las referencias expresas a la Resolución de 6 de julio de 2021 contenidas en las bases reguladoras de las ayudas se limitan, por un lado, a su mención en la parte expositiva de la Resolución de 22 de diciembre de 2023, y por otro lado, en el anexo de esta, que contiene las bases, cuando precisa las entidades beneficiarias de las ayudas que concreta en los titulares de las líneas eléctricas aéreas de alta tensión con conductores desnudos y con la localización que determinan tanto la Resolución de 15 de octubre de 2010 (que establece en un primer momento unas zonas de protección de la avifauna) como en la Resolución de 6 de julio de 2021 (que amplía las citadas zonas). Por otro lado, la base reguladora sexta fija, como uno de los criterios de evaluación, la zonificación del riesgo, y para la localización de estas zonas se establece un hiperenlace, a partir de la cartografía publicada en el visor GVA que coincide con el anexo de la Resolución de 6 de julio de 2021. Por tanto, las referencias directas o indirectas a esta última resolución tienen como único objetivo la delimitación o localización de una determinada zona, es decir, se trata de datos objetivos. Puede considerarse la cartografía indicada como un elemento objetivo en el sentido de representación gráfica de una superficie terrestre, sobre un marco de referencia previamente definido y matemáticamente adecuado. Por tanto, las zonas consideradas de riesgo y que constituyen el elemento localizador de las entidades beneficiarias de las ayudas o que permiten evaluar las solicitudes presentadas en función de una graduación del riesgo de aquellas zonas, se establecieron en la Resolución reguladora de las ayudas por su remisión a la Resolución de 21 de julio de 2021; pero podrían haberse fijado en la propia resolución reguladora de las ayudas, porque nos



Esto último enlaza con el poder discrecional que caracteriza la actividad de fomento de la administración. Así, la administración ostenta un margen de discrecionalidad en el establecimiento de las subvenciones, en la fijación de los criterios objetivos de otorgamiento de estas, así como en la determinación de la ponderación atribuible a cada uno de aquéllos. Y esta fijación de los criterios puede efectuarse directamente en la propia resolución reguladora de las ayudas como utilizarse la técnica de la remisión a un medio externo que los concrete. En el caso que nos ocupa, la resolución de 6 de julio de 2021 no declara el elemento definidor del criterio de valoración (la localización de las zonas de riesgo) sino que se limita a reflejar un dato objetivo que existe más allá de la validez de la disposición que lo contiene.

Consecuentemente con lo expuesto, se concluye que es posible mantener el criterio de evaluación número 1 del apartado 2 de la base sexta de la Resolución de 22 de diciembre de 2023 de la consellera de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio, aun en el caso de que se anulara la Resolución de 6 de julio de 2021, de la consellera de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, por la que se amplían las zonas de protección de la avifauna contra la colisión y electrocución.

Cuarta. Publicidad del presente informe

La Ley 1/2022, de 13 de abril, de transparencia y buen gobierno de la Comunidad Valenciana prevé, en su artículo 16.2 que:

«2. Además, la administración de la Generalitat y su sector público instrumental tienen que publicar la información siguiente, adaptada a sus particularidades organizativas:

a) A aquellos informes jurídicos de la Abogacía General de la Generalitat que den respuesta a consultas planteadas, en la medida que suponen una interpretación del derecho, es decir, que tengan incidencia sobre la interpretación y la aplicación de las normas. Tiene que ser necesaria consulta previa a la Abogacía General de la Generalitat con carácter preceptivo».

La disposición final segunda de la Ley 1/2022, en su apartado segundo, señala que:

«2. Permanecerán en vigor, en todo lo que no se oponga a esta ley y hasta que no se deroguen expresamente, el Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y el Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, por el cual se aprueba el Código de buen gobierno de la Generalitat. El Consell tendrá que realizar, si procede, las modificaciones normativas necesarias para adaptar el contenido de estos decretos a lo que establece esta ley».



Por su parte, el artículo 27.2 del Decreto 105/2017, de desarrollo de la Ley 2/2015, ubicado en el capítulo I del Título II, dedicado a la publicidad activa, dispone que:

«Asimismo, las subsecretarías publicarán, previa consulta preceptiva a la Abogacía General de Generalitat, aquellos informes jurídicos de la misma que den respuesta a consultas planteadas en la medida que supongan una interpretación del derecho, de los derechos garantizados en la normativa vigente en materia de transparencia o que tengan efectos jurídicos, con los límites establecidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, especialmente en los artículos 14.1.º, letras f) y k) y 18.1 b)».

Teniendo en cuenta que en el presente caso se trata de una consulta facultativa con efectos jurídicos entendemos que estamos propiamente ante uno de los supuestos contemplados en el artículo 16.2 de la Ley 1/2022, y, por tanto, puede darse la publicidad requerida al presente informe.

Es lo que debe informar esta Abogacía a la consulta formulada, sin perjuicio de mejor criterio basado en derecho. Además, hay que reiterar que, de conformidad con el artículo 6.1 de la Ley 10/2005, el presente informe no es vinculante, por lo que los órganos administrativos y directivos competentes por razón de la materia adoptarán las decisiones fundamentadas en derecho que consideren oportunas.



V.º B.º

EL ABOGADO COORDINADOR

