



Roj: **STS 6877/2012** - ECLI: **ES:TS:2012:6877**

Id Cendoj: **28079130032012100492**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **29/10/2012**

Nº de Recurso: **2261/2009**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **MANUEL CAMPOS SANCHEZ-BORDONA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CAT 6906/2009,**  
**STS 6877/2012**

## **SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a veintinueve de Octubre de dos mil doce.

Visto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Tercera por los Magistrados indicados al margen, el recurso de casación número 2261/2009 interpuesto por la GENERALIDAD DE CATALUÑA, representada por el Procurador D. Francisco Velasco Muñoz-Cuellar, contra la sentencia dictada con fecha 12 de marzo de 2009 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el recurso número 713/2006, sobre sistema de asesoramiento agrario en Cataluña; es parte recurrida la AGRUPACIÓN DE DEFENSA VEGETAL DEL BAJO MARESME y la AGRUPACIÓN DE DEFENSA VEGETAL FLORAGRUP, representadas por el Procurador D. Cesáreo Hidalgo Senén.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.-** La Agrupación de Defensa Vegetal del Bajo Maresme y la Agrupación de Defensa Vegetal Floragrup interpusieron ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña el recurso contencioso-administrativo número 713/2006 contra el Decreto 392/2006, de 17 de octubre, por el que se regula el Sistema de asesoramiento agrario de Cataluña.

**Segundo.-** Por escrito de 15 de junio de 2007 solicitaron la ampliación del recurso a la Orden AAR/128/2007, de 3 de mayo, del Consejero de Agricultura, Alimentación y Acción Rural de la Generalidad de Cataluña, por la que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas a las agrupaciones de defensa vegetal "en la parte en que establece una preferencia y/o prioridad en el otorgamiento de ayudas a favor de las Agrupaciones de Defensa Vegetal que hubieran solicitado su inscripción en el Registro de entidades de asesoramiento agrario de Cataluña". Dicha ampliación fue denegada por providencia de 11 de julio de 2007, confirmada por auto de 19 de septiembre siguiente.

**Tercero.-** En su escrito de demanda, de 17 de octubre de 2007, alegaron los hechos y fundamentos de Derecho que consideraron oportunos y suplicaron que se dictase sentencia "en la que, estimando la presente demanda, resuelva:

Primero.- Declarar la nulidad de pleno derecho del Decreto núm. 392/2006, de 17 de octubre, por el cual se regula el Sistema de asesoramiento agrario de Cataluña, publicado en el Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya núm. 4743 de fecha 19 de octubre de 2006, anulándolo y dejándolo sin efecto.

Segundo y subsidiariamente, en caso de no estimarse la petición primera anterior, resuelva anular y dejar sin efecto los artículos 2 y 6 del Decreto núm. 392/2006, de 17 de octubre, por el cual se regula el Sistema de asesoramiento agrario de Cataluña, publicado en el Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya núm. 4743 de



fecha 19 de octubre de 2006, condenando la administración demandada a modificar dichos preceptos en el siguiente sentido:

2.1.- Exigir e incluir en la redacción dada al artículo 2 del Decreto de Asesoramiento agrario de Catalunya el requisito o exigencia de que estas entidades privadas de asesoramiento agrario deban ser entidades sin ánimo de lucro, adaptando su redacción a lo dispuesto en el artículo 5.1 del Real Decreto 520/2006, de 28 de abril, por el que se regulan las entidades que presten servicio de asesoramiento a las explotaciones agrarias y la concesión de ayudas a su creación, adaptación y utilización, y

2.2.- Modificar la redacción del artículo 6 del Decreto de Asesoramiento agrario de Catalunya, apartados 6.1.b) y 6.1.d), e incluir en su contenido el reconocimiento de los profesionales titulados en biología o licenciados en ciencias biológicas para realizar las funciones de asesoramiento en producción agrícola, ganadera y asesoramiento integral agrario y rural, redactando dicho artículo de la siguiente forma: [...].

Tercero y subsidiariamente, en caso de no estimarse la petición primera y segunda anteriores, apartados 2.1 y 2.2, resuelva declarar el derecho de mi representada a ser indemnizada, por parte de la Generalitat de Catalunya -Departamento de Agricultura, Alimentación y Acción Rural, por los daños y perjuicios causados por la actuación contradictoria de la demanda, aprobación y aplicación del Decreto núm. 392/2006, de 17 de octubre, en cuanto supone y supondrá la denegación de las ayudas que hasta ahora eran reconocidas para la contratación de personal técnico con la titulación de biología y obligar a despedir forzosamente a la técnica (bióloga) contratada en régimen laboral a jornada completa, ocasionándole un grave perjuicio patrimonial.

Todo ello con expresa condena en costas a la administración demandada y a cuantas partes se opongan a la presente demanda".

Por otrosí solicitó el recibimiento a prueba.

**Tercero.-** El Abogado de la Generalidad de Cataluña contestó a la demanda por escrito de 23 de noviembre de 2007, en el que alegó los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y suplicó a la Sala que dictase sentencia "por la cual desestime el presente recurso contencioso-administrativo, porque la disposición impugnada es conforme a Derecho".

**Cuarto.-** Practicada la prueba que fue declarada pertinente por auto de 4 de diciembre de 2007 y evacuado el trámite de conclusiones por las representaciones de ambas partes, la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictó sentencia con fecha 12 de marzo de 2009, cuya parte dispositiva es como sigue: "FALLAMOS: 1º.- Estimar el presente recurso, por no ser conforme a derecho el Decreto ARP/392/2006, de 17 de octubre, por el que se establece un sistema de asesoramiento agrario en Cataluña, adoptado por el Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca de la Generalitat de Catalunya, anulándolo. 2º.- No hacer declaración sobre las costas."

**Quinto.-** Con fecha 17 de julio de 2009 la Generalidad de Cataluña interpuso ante esta Sala el presente recurso de casación número 2261/2009 contra la citada sentencia, al amparo de los siguientes motivos:

Primero: al amparo del artículo 88.1.c) de la Ley Jurisdiccional "por infracción de las normas reguladoras de la sentencia, habida cuenta que la motivación no se ha ajustado a las reglas de la lógica y de la razón, contraviniendo, por tanto, las exigencias del artículo 218.2 de la LEC".

Segundo: al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional porque la sentencia "aplica incorrectamente el artículo 217 de la LEC el cual determina las reglas sobre la carga de la prueba y el artículo 386 de la LEC, sobre las presunciones judiciales".

Tercero: al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional porque la sentencia "aplica incorrectamente el artículo 62.2 de la LRPAC al entender infringido el artículo 105 de la Constitución, que garantiza el trámite de audiencia".

**Sexto.-** Por escrito de 4 de marzo de 2010 la Agrupación de Defensa Vegetal del Bajo Maresme y la Agrupación de Defensa Vegetal Floragrup se opusieron al recurso y suplicaron su desestimación integral con imposición de costas a la parte recurrente.

**Séptimo.-** Por providencia de 2 de julio de 2012 se nombró Ponente al Excmo. Sr. Magistrado D. **Manuel Campos Sanchez-Bordona** y se señaló para su Votación y Fallo el día 23 de octubre siguiente, en que ha tenido lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **Manuel Campos Sanchez-Bordona**, Magistrado de la Sala

## FUNDAMENTOS DE DERECHO



**Primero.-** La sentencia que es objeto de este recurso de casación, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña con fecha 12 de marzo de 2009, estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Agrupación de Defensa Vegetal del Bajo Maresme y la Agrupación de Defensa Vegetal Floragrup contra el Decreto 392/2006, de 17 de octubre, por el que se regula el Sistema de asesoramiento agrario de Cataluña.

Tal como expone la Sala de instancia al comienzo del fundamento jurídico segundo de su sentencia, las entidades recurrentes habían interesado "[...] con carácter principal, que se declare la nulidad de pleno derecho del Decreto 392/2006, de 17 de octubre, ya que el estudio económico ni se elaboró ni se sometió a información pública, con vulneración de los artículos 63 y 64 de la Ley Catalana 13/1989". El acogimiento de esta alegación por el tribunal, en los términos que acto seguido transcribiremos, determinó la declaración de nulidad del Decreto impugnado.

**Segundo.-** En efecto, la Sala de instancia expresó en el fundamento jurídico cuarto de su sentencia las razones determinantes de la nulidad apreciada, con el siguiente razonamiento

"[...] El artículo 63 de la Ley la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Generalidad, según redacción dada por la Ley 4/2001, de 9 de abril, dispone:

'1. La elaboración de disposiciones de carácter general se inicia por el centro directivo correspondiente.

2. La propuesta de disposición ha de ir acompañada de una memoria, la cual ha de expresar en primer lugar el marco normativo en el que la propuesta se inserta, ha de justificar su oportunidad y la adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen, ha de valorar la perspectiva de igualdad de género y ha de hacer referencia a las consultas que pueden haberse formulado y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma. A la propuesta de disposición también se han de adjuntar:

a) Un estudio económico en términos de coste-beneficio.

b) Una lista de las disposiciones afectadas por la nueva propuesta.

c) La tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia, en la cual han de consignarse de forma expresa las que han de quedar total o parcialmente derogadas.

d) Un informe interdepartamental de impacto de género de las medidas establecidas en la disposición'.

Como resulta del examen del expediente administrativo, la elaboración del Decreto impugnado se inició por la Direcció General de Producció, Innovació i Indústries Agroalimentàries.

En el seno del citado órgano directivo se confeccionó un borrador o proyecto (documento 6), así como una memoria, en la que se justificó la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines perseguidos (documento 2). La memoria iba acompañada por una relación del marco normativo, la tabla de vigencias y la valoración de impacto de género (documentos 3, 4 y 5).

Este bloque documental, formado por el borrador y la memoria (con todos los anexos mencionados arriba) se sometió tanto a la audiencia de las entidades interesadas, por diez días hábiles (folios 71 al 154), así como a información pública por veinte días hábiles (DOGC nº 4.672, de 10 de julio), en cumplimiento del artículo 64 de la Ley 13/1989 (precepto mencionado expresamente en las distintas cartas remitidas a distintas organizaciones, así como en el edicto publicado en el DOGC), en cuya virtud, 'Si una ley lo exige o si lo decide según los casos, el Gobierno o el Consejero competente la propuesta de disposición general será sometida a información pública o a audiencia de las entidades que, por ley, tienen la representación y defensa de intereses de carácter general o afectados por dicha disposición'.

Sin embargo, la propuesta de una disposición general, en su proceso de elaboración, y de acuerdo con el artículo 63 de la Ley 13/1989, no sólo se compone del proyecto y la memoria, sino también se debe adjuntar a la misma 'a) Un estudio económico en términos de coste-beneficio. b) Una lista de las disposiciones afectadas por la nueva propuesta. c) La tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia, en la cual han de consignarse de forma expresa las que han de quedar total o parcialmente derogadas. d) Un informe interdepartamental de impacto de género de las medidas establecidas en la disposición'.

Todos estos documentos deben acompañar al borrador y a la memoria para que la propuesta de reglamento sea completa, y esta propuesta globalmente considerada es la que, en el caso de que la ley lo exija o así se decida por el Govern o Conseller del ramo, debe someterse a información pública y/o a audiencia de los sujetos interesados.

En el procedimiento que precedió a la aprobación del Decreto 392/2006, el Conseller d'Agricultura, Ramaderia i Pesca decidió que la propuesta debía someterse a la consideración de los grupos interesados, así como



también a información pública, constituyéndose tales trámites, desde que se optó por su realización, como necesarios e integrantes del procedimiento de elaboración de la norma. Se trataba de diligencias no impuestas legalmente pero que, una vez decidido por el órgano competente su cumplimiento, formaban parte del cauce procedimental a cumplir necesariamente.

Esta audiencia a los interesados y la información pública debió tener por objeto la propuesta completa del reglamento impugnado, tal y como se prevé en el artículo 63 de la Ley 13/1989 .

Como se colige a partir del expediente, el informe económico no se acompañó junto con el borrador de Decreto, sino que aparece adjuntado con posterioridad, pero no propiamente al expediente, sino a un correo electrónico remitido el 1 de agosto de 2008 por la Abogada en Cap al director General de Presupuestos i Tesor del Departament d'Economia i Finances (folios 40 al 46 del expediente), y a petición de éste ante su ausencia en la documentación que le fue remitida para emitir el parecer de este Departament distinto del que elaboró el proyecto.

Si bien la fecha de confección que consta en el informe económico es de 27 de junio de 2006, sin embargo no se considera demostrado que éste formase parte de la propuesta global sometida a audiencia y a información pública. De hecho, el órgano directivo competente para informar el proyecto, correspondiente al Departament d'Economia i Finances, requirió el 25 de julio de 2006 que se le remitiese el referido dictamen, en cumplimiento del artículo 63 de la Ley Catalana 13/1989 .

Esta omisión consistente en la falta de incorporación del preceptivo estudio económico junto con la propuesta no ha sido contradicha ni desvirtuada por la Administración demandada, quien se ha limitado a esgrimir que se trata de un defecto no invalidante.

Teniendo en cuenta las fechas de finalización de los trámites de información pública (el 2 de agosto de 2006) y de alegaciones a las entidades interesadas a quienes se les otorgó audiencia (máximo, el 25 de julio de 2006, al ser la última notificación del 13 de julio ), la constancia física en el expediente del estudio económico (el 1 de agosto de 2006) es posterior a la audiencia, en todo caso, y sólo permaneció un día para el público en general, y ello con carácter accidental, al producirse la petición de una Consejería distinta, quien denunció la ausencia del dictamen.

Por consiguiente, el referido estudio económico en términos coste-beneficio fue incorporado al procedimiento con posterioridad a la audiencia a entidades del sector y al público en general, no formando, por consiguiente, parte de la propuesta trasladada, tal y como se exige en el artículo 64 de la Ley 13/1989 .

Se debe destacar, por otro lado, que el reglamento recurrido instaura un sistema de asesoramiento agrario en Cataluña, siendo de obligada aplicación a todas las personas físicas y jurídicas que ejerzan la actividad agraria en Cataluña, contemplando una serie de medidas que implican importantes desembolsos económicos por estos profesionales, por lo que el estudio económico del coste-beneficio, se configuraba, además de necesario (en virtud del artículo 63 de la Ley 13/1989 ), un documento trascendental para que los empresarios del sector pudieran tener un conocimiento del alcance de las determinaciones del proyecto de reglamento, así como para poder efectuar las alegaciones oportunas en el trámite de audiencia conferido al efecto.

Si bien se otorgó por el Departament competente la posibilidad de que las empresas afectadas (y el público) por la futura normativa manifestaren su parecer al respecto, sin embargo, al haberse trasladado la propuesta sólo en parte, omitiendo, entre otros, un documento necesario y relevante en relación con las medidas adoptadas en el proyecto, como era el estudio económico, el trámite de audiencia no pudo cumplir su cometido, al haber recaído sobre un objeto incompleto.

En aplicación de la legislación y doctrina jurisprudencial mencionada, el Decreto 392/2006, de 17 de octubre no resulta conforme al artículo 105 de la Constitución Española , por vulneración del derecho de audiencia, ni tampoco a los artículos 63 y 64 de la Ley 13/1989 , debiendo anularse en virtud del artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre ."

**Tercero.-** La Generalidad de Cataluña formula su primer motivo de casación al amparo del artículo 88.1.c) de la Ley Jurisdiccional . Considera que la Sala de instancia incurre en "infracción de las normas reguladoras de la sentencia, habida cuenta que la motivación no se ha ajustado a las reglas de la lógica y de la razón, contraviniendo, por tanto, las exigencias del artículo 218.2 de la LEC ".

En opinión de la Administración recurrente, el tribunal ha realizado un "juicio de presunciones" cuando afirma que el informe económico no se incorporó a la documentación sobre la que se hizo la propuesta sometida a audiencia e información públicas. La Generalidad de Cataluña discrepa, pues, de la apreciación de la Sala de instancia para mantener la suya propia, esto es, para defender que aquel informe, dada su fecha, "sí se encontraba incluido en el expediente que fue sometido a información pública".



El motivo será rechazado pues se limita a plantear cuestiones de mero hecho y de valoración de la prueba sobre determinados elementos fácticos, esto es, versa en realidad sobre la existencia o inexistencia de un determinado informe y su momento de incorporación al expediente administrativo en curso. Se trata, pues, de cuestiones ajenas a los quebrantamientos de las formas del proceso. Las discrepancias sobre las cuestiones de hecho tienen su sede propia -y su cognición muy limitada en casación- dentro del análisis de los motivos planteados sobre la base del artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional . La apelación al artículo 88.1.c) sería posible ante un déficit de motivación pero es obvio que la sentencia, parte de cuyo contenido hemos transcrito, está sobradamente motivada.

En suma, la discrepancia de la Administración recurrente respecto de una afirmación de hecho del tribunal no puede discutirse por el cauce procesal utilizado en este primer motivo, lo que basta para su desestimación.

**Cuarto.-** Las mismas cuestiones de hecho y de valoración de la prueba vuelven a plantearse en el segundo motivo casacional, ahora ya por el cauce debido del artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional . Según la Administración catalana la sentencia "aplica incorrectamente el artículo 217 de la LEC el cual determina las reglas sobre la carga de la prueba y el artículo 386 de la LEC , sobre las presunciones judiciales".

La Generalidad de Cataluña reitera en este motivo la misma discrepancia que en el primero, sosteniendo una vez más que el informe sí fue incorporado a la documentación que se sometió al trámite de audiencia e información pública. Afirma, sobre esta base, que la apreciación contraria del tribunal de instancia supone partir de meras presunciones e invertir indebidamente la carga de la prueba.

El motivo también será desestimado pues la apreciación de la Sala de instancia sobre los elementos documentales existentes en el expediente y en la prueba practicada le permitía valorarlos en el sentido en que lo hizo, sin necesidad de acudir a presunciones ni invertir la carga de la prueba. El juicio valorativo partía y se limitaba al material documental aportado por la propia Administración a los autos (bien en el expediente bien en la pieza de prueba), material de cuyo examen la Sala obtiene sus conclusiones en orden a la realidad del ya citado hecho.

La Administración discrepante pone el acento en el dato formal de la fecha del informe, pero el juicio valorativo del tribunal de instancia es obtenido a partir de aquel dato y del análisis de todas las demás vicisitudes ocurridas respecto del referido estudio económico, que hemos transcrito anteriormente. La Sala hace, en efecto, un examen detallado de las circunstancias concurrentes a partir del contenido textual del expediente administrativo y del ramo de prueba, incluyendo entre ellas actos propios de la misma Administración reveladores de la falta de incorporación del estudio económico hasta un momento final. Todo lo cual le permite razonablemente deducir que aquel documento fue "[...] incorporado al procedimiento con posterioridad a la audiencia a entidades del sector y al público en general, no formando, por consiguiente, parte de la propuesta trasladada, tal y como se exige en el artículo 64 de la Ley 13/1989".

Frente a esta conclusión no puede prevalecer el motivo segundo que, como bien afirma la parte recurrida, lo que realmente pretende es una nueva valoración de los elementos documentales de prueba no realizable en casación salvo que se demostrara la irracionalidad o arbitrariedad de aquélla, lo que en este caso claramente no se ha producido.

**Quinto.-** En el tercer y último motivo, también al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional , afirma la Administración recurrente que la sentencia "aplica incorrectamente el artículo 62.2 de la LRPAC al entender infringido el artículo 105 de la Constitución , que garantiza el trámite de audiencia".

Baste decir a este respecto que, cualquiera que fuese el juicio que pudiéramos emitir sobre la eventual vulneración del precepto constitucional invocado, quedaría incólume el fallo en la medida en que la Sala de instancia afirma y concluye que en el curso del procedimiento de elaboración del Decreto autonómico 392/2006 se vulneraron los artículos 63 y 64 de la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de Organización , Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Generalidad de Cataluña. Y no cabe olvidar que el artículo 105 de la Constitución se remite, precisamente, a la regulación legal ("la ley regulará [...] la audiencia de los ciudadanos [...] en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten") para delimitar en cada caso los perfiles de esta institución.

Como quiera que, a juicio del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, es precisamente la interpretación de los preceptos autonómicos de la Ley 13/1989 aplicables al "procedimiento de tramitación de las disposiciones generales de la Administración de la Generalidad" la que determina la declaración de nulidad, por razones formales, del Decreto impugnado en este litigio, y la recurrente no llega a plantear ante esta Sala del Tribunal Supremo la indebida aplicación de la Ley catalana 13/1989 (sin duda a la vista del contenido del artículo 86.4 de la Ley Jurisdiccional ), no cabe sino rechazar también el último motivo de casación.



**Sexto.** - La desestimación del recurso lleva aparejada la preceptiva condena en costas a la parte que lo ha sostenido, conforme prescribe el artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional .

A tenor del apartado tercero de dicho artículo 139, la imposición de las costas podrá ser "a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima". La Sala considera procedente en este supuesto limitar la cantidad que, por todos los conceptos enumerados en el artículo 241.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil , ha de satisfacer a la parte contraria la condenada al pago de las costas, hasta una cifra máxima de tres mil euros.

Por lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad conferida por el pueblo español

## FALLAMOS

No ha lugar al recurso de casación número 2261/2009 interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra la sentencia de 12 de marzo de 2009 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña , por la que se desestimó el recurso contencioso-administrativo 713 de 2006. Imponemos a la parte recurrente las costas de su recurso en los términos precisados en el último de los fundamentos jurídicos de la sentencia.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos : Pedro Jose Yague Gil.- **Manuel Campos Sanchez-Bordona**.- Eduardo Espin Templado.- Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat.- Maria Isabel Perello Domenech.- Rubricados. PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado D. **Manuel Campos Sanchez-Bordona**, Ponente que ha sido en el trámite de los presentes autos, estando constituida la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo en audiencia pública en el día de su fecha, lo que como Secretario de la misma certifico.