



Roj: **STSJ AND 8703/2017 - ECLI:ES:TSJAND:2017:8703**

Id Cendoj: **18087330012017100528**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Granada**

Sección: **1**

Fecha: **12/09/2017**

Nº de Recurso: **551/2012**

Nº de Resolución: **1755/2017**

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **JESUS RIVERA FERNANDEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

RECURSO NÚMERO 551/2012

SENTENCIA NÚM. 1755 DE 2017

ILUSTRÍSIMO SEÑOR PRESIDENTE:

DON JESÚS RIVERA FERNÁNDEZ

ILUSTRÍSIMOS SEÑORES MAGISTRADOS:

DON MIGUEL PARDO CASTILLO

DOÑA CRISTINA PÉREZ PIAYA MORENO

En la ciudad de Granada, a doce de septiembre de dos mil diecisiete.

Visto por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, constituida para el examen de este caso, ha pronunciado la siguiente sentencia en el recurso contencioso-administrativo número 551/2012, de cuantía indeterminada, interpuesto por la **ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, representada** y dirigida por Sr. Abogado del Estado, contra la **ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA, CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**, representada y dirigida por la Letrada de su Gabinete Jurídico Doña Encarnación Ibáñez Malagón.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - En fecha 25 de abril de 2012, la parte actora presentó escrito de interposición de recurso contencioso-administrativo frente a la resolución que más adelante se dirá, acordándose reclamar el expediente administrativo.

SEGUNDO.- Recibido el expediente administrativo completo, se dio traslado a la parte actora para que dedujera la oportuna demanda, lo que verificó, presentando, en fecha 5 de diciembre de 2013, demanda de recurso contencioso-administrativo, en la que, tras exponer los hechos y los fundamentos de derecho que tuvo por conveniente, terminó suplicando que se "... dicte sentencia estimando la demanda y anulando el Acuerdo del Consejo de Gobierno y el rechazo del requerimiento previo consignado en los hechos I y II de esta demanda, por no ser ajustados a Derecho".

TERCERO. - Dado traslado a la parte demandada para contestación a la demanda, lo evacuó mediante escrito presentado el día 28 de enero de 2015, en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que tuvo



por conveniente, terminaba suplicando que se dicte "... en su día sentencia desestime el recurso en cuanto al fondo, confirmando íntegramente la adecuación a derecho de la resolución administrativa recurrida".

CUARTO.- Acordado el recibimiento a prueba por el plazo legal, en dicho período se practicaron aquellas pruebas que, propuestas en tiempo y forma por las partes, la Sala admitió y declaró pertinentes, incorporándose las mismas a los autos con el resultado que en éstos consta.

QUINTO.- Declarado concluso el período de prueba, se confirió el trámite de conclusiones, que fue evacuado por ambas partes, señalándose para deliberación, votación y fallo del presente recurso el día y hora señalado en autos, en que efectivamente tuvo lugar, habiéndose observado las prescripciones legales en la tramitación del recurso.

Ha sido Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado Don JESÚS RIVERA FERNÁNDEZ, quien expresa el parecer de la Sala.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Es objeto de impugnación en el presente recurso contencioso- administrativo el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, de fecha 29 de noviembre de 2011, publicado en el BOJA número 237 de 2 de diciembre, por el que se aprueban los once Planes de Zonas Rurales a Revitalizar de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en aplicación de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural.

La Administración General del Estado formuló el requerimiento previsto en el artículo 44.1 de la Ley Jurisdiccional, siendo rechazado el día 1 de marzo de 2012.

SEGUNDO.- La parte actora aduce que la Junta de Andalucía no ha observado las normas vigentes para aprobar los planes que nos ocupan, de modo que no se puede suscribir el correspondiente convenio de colaboración que instrumente los términos para la ejecución conjunta y la financiación de las acciones incluidas en los Planes de Zona.

La verificación por el Ministerio de la adaptación al Real Decreto 752/2010 de los Planes de Zona elaborados por la Comunidad Autónoma debe ser previa a la concertación de los términos de dichos Planes de Zona, y dicha concertación debe ser, a su vez, previa a la suscripción de los convenios de colaboración entre ambas partes y, por tanto, también a la aprobación por parte de la Comunidad Autónoma de dichos Planes.

Con cita del artículo 6.1 del Concierto recogido en el Real Decreto 752/2010, de 4 de junio, 11 de la Ley 45/2007 y el Anexo del Capítulo 6, afirma el representante del Estado que queda demostrado que, de acuerdo con el Programa de Desarrollo Rural Sostenible, aprobado por el referido Real Decreto 752/2010, la verificación por el Ministerio de la adaptación de los Planes de Zona elaborados por la Comunidad Autónoma a dicho Real Decreto debe ser previa a la concertación de los términos de dichos Planes de Zona, y dicha concertación debe ser, a su vez, previa a las aprobaciones de dichos Planes por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía para la ulterior suscripción de los convenios de colaboración entre ambas partes. Además, como dice el requerimiento, el Protocolo General suscrito el 20 de noviembre de 2010 entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía para la aplicación de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, refleja en sus cláusulas cuarta y quinta literalmente los compromisos anteriormente citados.

De lo anterior y de los hechos IV y V de la demanda, continúa exponiendo el representante del Estado, resulta que, como dice el requerimiento de anulación, no es sólo que el acuerdo de la Junta así adoptado sea disconforme con el requerimiento previsto en el capítulo 6 del Programa aprobado por el Real Decreto 752/2010 y con los compromisos adquiridos por la Junta de Andalucía en el Protocolo General suscrito con la Administración General del Estado el 20 de noviembre de 2010, sino que, además, ha hecho imposible que la Administración General del Estado realice las actuaciones de verificación imprescindibles para garantizar del Programa de Desarrollo Rural Sostenible de los Planes de Zona de Andalucía, y cualquier posibilidad de concertación por parte de la Administración General del Estado, que, según lo dispuesto en el Programa, financiaría al 50% las actuaciones, a la par que predetermina algunas actuaciones cuya decisión corresponde a la Administración General del Estado y no a la Comunidad Autónoma, como es el caso de las Infraestructuras de Interés general, sin que haya existido un concierto previo entre ambas Administraciones que requiere el propio Programa. En suma, como dice el requerimiento de anulación:

1º Esta anticipación en la aprobación por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía no resulta, pues, conforme ni con el procedimiento previsto en el capítulo 6 del Programa de Desarrollo Rural Sostenible aprobado por el Real Decreto 752/2010 ni con los compromisos adquiridos por la Junta de Andalucía en el Protocolo General suscrito con la Administración General del Estado el 20 de noviembre de 2010.



2º Ha supuesto, además, la imposibilidad por parte de la Administración General del Estado de la realización de actuaciones de verificación que resulten imprescindibles para garantizar la adaptación del Programa de Desarrollo Rural Sostenible de los Planes de Zona de Andalucía.

3º Esta forma de aprobación impide cualquier posibilidad de concertación por parte de la Administración General del Estado, que, según lo dispuesto en el Programa, financia al 50% las actuaciones.

4º Por último, ha predeterminado algunas actuaciones cuya decisión corresponde a la Administración General del Estado y no a la Comunidad Autónoma, como es el caso de las Infraestructuras de Interés general, sin que haya existido un concierto previo entre ambas Administraciones que requiere el propio Programa.

En síntesis, como dice el informe de verificación de 23 de abril de 2012, lo que la Junta ha aprobado como paso previo para la firma del convenio son, en realidad, meros proyectos de Planes de Zona, dado que no cumple el procedimiento establecido en el Real Decreto 752/2010 para la firma del convenio con la Administración General del Estado y que el capítulo 6 del Concierto entre AGE y CCAA para la elaboración y ejecución de los Planes de Zona deja claro se trata de simples proyectos hasta la firma del convenio entre las partes. La Comunidad Autónoma debe remitir los proyectos de Planes de Zona y, en el caso de Andalucía, como dice este informe, los proyectos de Planes de Zona se encuentran en fase de verificación, primero de los pasos señalados en el proceso que culminaría con la firma del convenio de colaboración y la aprobación de los Planes de Zona por la Comunidad. Hasta ese momento, se mantiene la consideración de proyecto de Plan de Zona.

En cuanto al contenido de los Planes, sigue diciendo el representante de la Administración General del Estado, ya expresó el Ministerio en el requerimiento que, analizando el contenido de los once Planes de Zona, se ha constatado que sigue discrepando, al igual que ya ocurría en la primera versión, de las previsiones del Programa de Desarrollo Rural Sostenible, destacando entre estas discrepancias que la Junta de Andalucía no prevé en todos los casos cofinanciar las actuaciones que le corresponden al 50% con la Administración General del Estado, sino que reduce su tasa de financiación sustituyéndola por otra procedente de Corporaciones Locales, Corporaciones que, según el Real Decreto 752/2010, no pueden ser parte del Convenio. También destaca que en los once Planes de Zona se incumple la condición de equilibrio presupuestario entre los 4 ejes de actuaciones previstas en el Programa, así como que el contenido, nivel de detalle o la forma de instrumentación de muchas de las actuaciones no cumplen con los requisitos del Programa, o se encuentran en algunos casos iniciadas.

La Comunidad Autónoma de Andalucía se opone a la demanda deducida de adverso aduciendo, en primer lugar, las razones expuestas en el informe de la Dirección General de Desarrollo Sostenible el Medio Rural mediante el que se contestó al requerimiento del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en relación con la alegación de que el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía no cumple con el procedimiento establecido en el Real Decreto 752/2010. En esencia, dice que el acuerdo impugnado se realiza explícitamente a los efectos de su remisión al indicado Ministerio para la suscripción del convenio específico previsto en el Real Decreto 752/2010. Es decir, con ello se eleva la propuesta de Planes de Zona de Andalucía al Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, una vez concluido el proceso interno de elaboración de tal propuesta, a fin de continuar con los procedimientos de tramitación establecidos en dicho Real Decreto.

En segundo lugar, y en lo que se refiere a la alegación de que el incumplimiento del procedimiento previsto impide que se pueda suscribir el correspondiente convenio de colaboración que instrumente los términos para la ejecución conjunta y la financiación de las acciones incluidas en los Planes de Zona, la dirección letrada del ente autonómico afirma que, teniendo en cuenta que no se ha vulnerado el procedimiento, cae por su propio peso que el acuerdo recurrido impida la suscripción del mentado convenio.

En tercer lugar, y en lo que atañe a la alegación de que la anticipación de la aprobación por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de los once Planes de Zonas Rurales ha hecho imposible que la Administración General del Estado realice las actuaciones de verificación imprescindible para garantizar la adaptación del Programa de Desarrollo Rural Sostenible de los Planes, la Administración demandada niega esa afirmación de la Administración General del Estado, pues una primera versión de los Planes fue remitida al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente el 27 de julio de 2011, recibándose respuesta de verificación a finales de agosto. Se remitieron posteriores versiones atendiendo a lo solicitado en el susodicho informe.

En cuarto lugar, en cuanto a las Infraestructuras de Interés General, la Administración Autonómica demandada responde que, reconociendo que su declaración es competencia del Estado, sin embargo, dice que los proyectos considerados en este apartado simplemente se proponen a la Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal del Ministerio para su consideración y posible declaración de interés general, si lo estimara oportuno, pero en modo alguno se fijan imperativamente.



En quinto lugar, y en lo que respecta al contenido de los Planes, dice la parte demandada que, a los efectos de procedimiento administrativo de coordinación y eficiencia en la ejecución y seguimiento económico de los Planes de Zona, la Junta de Andalucía, como Administración regional de la Comunidad Autónoma y contraparte en el convenio de colaboración a suscribir con la Administración General del Estado, reflejará en el mismo las aplicaciones presupuestarias correspondientes al 50% de la Comunidad Autónoma.

Por lo que se refiere al equilibrio de gasto entre ejes, arguye la parte demandada que la Comunidad Autónoma de Andalucía, conforme se indica en el proceso de verificación que se está realizando por la Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal, ha tratado de dar cumplimiento al equilibrio presupuestario entre los ejes, si bien hay que señalar que las demandas procedentes del territorio dificultan el cumplimiento de los porcentajes marcados por el Programa de Desarrollo Rural Sostenible, dificultad incluso prevista en el propio Programa, en el apartado 6.1.1, párrafo j), sobre Concertación entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma.

De otro lado, el ente autonómico expone que el apartado de complementariedad de cada Plan de Zona recoge una serie de planes y programas propios de la Comunidad Autónoma, que son de aplicación en estos territorios y con los cuales se tiene previsto cubrir necesidades como las relacionadas con la salud, las infraestructuras, el empleo, los servicios, el medio ambiente, etc., lo cual permitirá cumplir con la exigencia del equilibrio entre ejes y la sostenibilidad de las propuestas a lo largo del período de ejecución. Junto a esta complementariedad de las intervenciones previstas por la Comunidad Autónoma, hay que valorar las posibles actuaciones competencia de la Administración General del Estado, y que contribuirían a cumplir con el carácter sostenible de los Planes de Zona, ya que en el Programa de Desarrollo Rural Sostenible de la Administración General del Estado se atribuyen actuaciones en los cuatro ejes.

Por último, concluye la Administración Autonómica demandada que, en este proceso de intercambio de información y verificación, la Comunidad Autónoma Andaluza no ha recibido requerimiento o indicación contraria sobre participación de las entidades locales en la cofinanciación de los Planes de Zona.

TERCERO.- La Sala, con vista del expediente administrativo y de los documentos acompañados con el escrito de demanda, concluye en la estimación del recurso. En efecto, el informe del Subdirector General de Fomento y del Medio Rural del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, de fecha 23 de abril de 2012, resulta convincente en punto a la cuestión de que la Comunidad Autónoma de Andalucía ha invertido el proceso previsto en el Real Decreto 752/2010, de 4 de junio. Y es que, a tenor del apartado 6.1 del Concierto recogido en el mencionado Real Decreto y del Anexo del Capítulo 6, la verificación por el Ministerio de la adaptación de los Planes de Zona elaborados por la Comunidad Autónoma a dicho Real Decreto debe ser previa a la concertación de los términos de dichos Planes de Zona, y dicha concertación debe ser, a su vez, previa a las aprobaciones de dichos Planes por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía para la ulterior suscripción de los convenios de colaboración entre ambas partes. Además, como dice el requerimiento, el Protocolo General suscrito el 20 de noviembre de 2010 entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía para la aplicación de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, refleja en sus cláusulas cuarta y quinta literalmente los compromisos anteriormente citados.

La Sala no comparte la tesis argüida por la Administración Autonómica demandada relativa a que, tras la segunda y tercera versión, la Administración General del Estado haya verificado la adecuación de los Planes de Zona a los requisitos establecidos por el Programa de Desarrollo Sostenible, puesto que, cual indica el precitado informe de 23 de abril de 2012, no obstante aseverar que, por el Ministerio, se recibieron tres versiones de los proyectos contestándose en fechas 29 de agosto de 2011, 23 de diciembre de 2011 y 13 de abril de 2012, respectivamente, empero, la tercera versión de los proyectos de Planes de Zona mantiene discrepancias con los requisitos exigidos, de modo que aún se deben adaptar los Planes de Zona adecuadamente. Ergo, la aprobación anticipada de los Planes de Zona por el acuerdo recurrido no se atiene a lo dispuesto por el Real Decreto 752/2010 en tanto que la verificación de la adaptación de los Planes de Zona elaborados por la Comunidad Autónoma al tan nombrado Real Decreto debe ser previa a la concertación de los términos de dichos Planes de Zona y la concertación debe ser, a su vez, previa a la aprobación de los citados Planes de Zona por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía para la ulterior suscripción de los convenios de colaboración entre ambas partes.

CUARTO.- Lo razonado en el precedente fundamento jurídico sería suficiente para culminar en la estimación del presente recurso contencioso-administrativo. Ello no obstante, la Sala quiere poner de manifiesto que, en lo se refiere al resto de las alegaciones formuladas por la Administración General del Estado, también le asiste la razón.

Como adminículo de esta conclusión, la Sala acepta la disceptación del informe del Subdirector General de Fomento del Desarrollo del Medio Rural, de fecha 23 de abril de 2012 (documento número 10 de los adjuntados



con la demanda). Así, es claro que la aprobación y ejecución de las Infraestructuras de Interés General es competencia estatal, como también es incuestionable que las entidades locales, en lo que afecta a la obligada cofinanciación del 50% de la Comunidad Autónoma, no pueden ser parte en el convenio de colaboración, por lo que no pueden alcanzar el porcentaje de participación con aportaciones de las mismas dentro del pacto que sólo concierne a la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma, sin perjuicio, claro está, de que esta última complete su porcentaje de financiación con aportaciones procedentes de otras Administraciones en virtud de los acuerdos que libremente hayan establecido con ellas. Por esta razón, hemos de rechazar la alegación de la letrada del ente autonómico que trata de justificar la intervención de las entidades locales con el argumento de que la Junta de Andalucía no ha recibido requerimiento o indicación contraria sobre la participación de las entidades locales en la cofinanciación de los Planes de Zona.

Otro tanto cabe decir en relación con el equilibrio de gasto entre ejes y cuyo incumplimiento por los once proyectos de Planes de Zona pretende justificar la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía por las demandas procedentes del territorio que, a su entender, dificultan el cumplimiento de los porcentajes marcados por el Programa de Desarrollo Rural Sostenible. Mas, es lo cierto que, según el precitado informe de 23 de abril de 2012, los presupuestos siguen estando muy desequilibrados, lo que debería obligar al ente autonómico a replantear las acciones propuestas, más en particular las que componen los ejes más alejados de los rangos exigidos, además de otras acciones con presupuestos desproporcionados y desmesurados.

Por cuanto antecede, la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía debió atender el requerimiento, ex artículo 44.1 de la Ley de nuestra Jurisdicción, del Secretario General Técnico del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, de fecha 24 de enero de 2012, que ya exponía la disconformidad con el ordenamiento jurídico del acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía impugnado.

Razones, todas las cuales, culminan en la estimación del presente recurso contencioso-administrativo.

QUINTO.- Las costas procesales causadas en este recurso han de imponerse a la Administración demandada, conforme al artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción, si bien, de acuerdo con lo establecido en el apartado 3 de dicho precepto, los honorarios de Letrado se limitan a la cantidad de 1.500 €.

Vistos los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación al caso presente,

FALLO

Estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la **ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO** frente al Acuerdo del **CONSEJO DE GOBIERNO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**, de fecha 29 de noviembre de 2011, de que más arriba se ha hecho expresión, por no ser conforme a derecho, con expresa imposición a la Administración Autonómica de las costas causadas en este recurso, con la limitación expresada.

Líbrese testimonio de esta sentencia para su unión a los autos.

Notifíquese la presente resolución a las partes, con las prevenciones del artículo 248.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, haciéndoles saber que, contra la misma, cabe interponer recurso de casación ante el Tribunal Supremo, limitado exclusivamente a las cuestiones de derecho, siempre y cuando el recurso pretenda fundarse en la infracción de normas de Derecho estatal o de la Unión Europea que sea relevante y determinante del fallo impugnado, y hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora. Para la admisión del recurso será necesario que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo estime que el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, de conformidad con los criterios expuestos en el art. 88.2 y 3 de la LJCA. El recurso de casación se preparará ante la Sala de instancia en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente al de la notificación de la resolución que se recurre, estando legitimados para ello quienes hayan sido parte en el proceso, o debieran haberlo sido, y seguirá el cauce procesal descrito por los arts. 89 y siguientes de la LJCA. En iguales términos y plazos podrá interponerse recurso de casación ante el Tribunal Superior de Justicia cuando el recurso se fundare en infracción de normas emanadas de la Comunidad Autónoma.

El recurso de casación deberá acompañar la copia del resguardo del ingreso en la Cuenta de Consignaciones núm.: 2069000024055112, del depósito para recurrir por cuantía de 50 euros, de conformidad a lo dispuesto en la D. A. 15ª de la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, salvo concurrencia de los supuestos de exclusión previstos en el apartado 5º de la Disposición Adicional Decimoquinta de dicha norma o beneficiarios de asistencia jurídica gratuita.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.