



**T.S.X.GALICIA CON/AD SEC.3  
003 - A CORUÑA**

Modelo: S40120

PLAZA DE GALICIA, 1 15004 A CORUÑA

Teléfono: 981185796 Fax: 981185794

Correo electrónico: sala3.contenciosoadministrativo.tsxg@xustiza.gal

Equipo/usuario: MQ

N.I.G: 15030 33 3 2020 0001733

Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0007586 /2020 /

Sobre ACCION ADMINISTRATIVA Y ACTO ADMINISTR.

De D/ña. SINDICATO LABREGO GALEGO-COMISIONS LABREGAS

Abogado: JOSE PEREZ REY

Procurador: MONICA VAZQUEZ COUCEIRO

Contra D/ña. CONSELLERIA DO MEDIO RURAL

Abogado: LETRADO DE LA COMUNIDAD

Procurador:

D./ D<sup>a</sup>. MARIA LUISA DIAZ SANCHEZ, Letrado de la Administración de Justicia de T.S.X.GALICIA CON/AD SEC.3 003, de los de A CORUÑA.

**POR EL PRESENTE HAGO CONSTAR:** Que en los autos de PROCEDIMIENTO ORDINARIO n<sup>o</sup> 0007586 /2020 ha recaído , del tenor literal:

**T.S.X.GALICIA CON/AD SEC.3  
A CORUÑA**

SENTENCIA: 00142/2022

PONENTE: D<sup>a</sup>. CRISTINA MARIA PAZ EIROA

**RECURSO NUMERO: PROCEDIMIENTO ORDINARIO 7586/2020**

**RECURRENTE:** SINDICATO LABREGO GALEGO-COMISIONS LABREGAS

Procurador: MONICA VAZQUEZ COUCEIRO

Letrado: JOSE PEREZ REY

**ADMINISTRACION DEMANDADA:** CONSELLERIA DO MEDIO RURAL

Procurador:

Letrado: ABOGACIA DE LA COMUNIDAD

**EN NOMBRE DEL REY**



La Sección 003 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia ha pronunciado la

## **SENTENCIA**

### **Ilmos. Sres. e Ilma. Sra**

Francisco Javier Cambón García presidente  
Cristina María Paz Eiroa  
Luis Villares Naveira

En la ciudad de A Coruña, a **18 de abril de 2022.**

Esta Sala ha visto el recurso ordinario número 7586/2020, sustanciado por el procedimiento ordinario regulado en el Capítulo I del Título IV de la Ley 29/98, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, que ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia ha promovido la procuradora doña Mónica Vázquez Couceiro, en nombre y representación de SINDICATO LABREGO GALEGO, contra la ORDEN de 28 de octubre de 2020 por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de las ayudas temporales y excepcionales a los sectores agrarios más desfavorecidos por la incidencia de la crisis del COVID-19, cofinanciadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) en el marco del Programa de desarrollo rural (PDR) de Galicia 2014-2020, y se convocan las ayudas para el año 2020 (códigos de procedimiento MR436E y MR436F).

Es Ponente la Ilma. Sra. Doña Cristina María Paz Eiroa.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** La procuradora doña Mónica Vázquez Couceiro, en nombre y representación de SINDICATO LABREGO GALEGO, por medio de escrito de 30/06/2021, interpuso ante esta Sala recurso contencioso-administrativo contra la ORDEN de 28 de octubre de 2020 por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de las ayudas temporales y excepcionales a los





sectores agrarios más desfavorecidos por la incidencia de la crisis del COVID-19, cofinanciadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) en el marco del Programa de desarrollo rural (PDR) de Galicia 2014-2020, y se convocan las ayudas para el año 2020 (códigos de procedimiento MR436E y MR436F), que se tuvo por interpuesto por decreto de 04/01/2021 por el que se acordó requerir a la Administración la remisión del expediente administrativo en la forma y plazos determinados en el artículo 48 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa y ordenarle que practicase los requerimientos previstos en el artículo 49 de la misma.

**SEGUNDO.-** Recibido y examinado el expediente, por diligencia de 12/05/2021 se ordenó la entrega de copia a la recurrente para que dedujese demanda en veinte días. La procuradora doña Mónica Vázquez Couceiro, en la representación dicha, presentó escrito de demanda con fecha 15/06/2021 por el que, después de consignar los hechos y los fundamentos de Derecho que estimaba convenientes, suplicaba que se «dite sentenza pola que, estimando o presente recurso contencioso-administrativo, declare: / 1º) A nulidade do texto que se transcribe disposto dentro do apartado 4 do artigo 5: "que tivesen ao menos 10 vacas nutrices"; relativos aos beneficiarios e contías das axudas reguladas na Orde de 28 de Outubro de 2020, da Consellería do Medio Rural, pola que se establecen as bases reguladoras da concesión das axudas temporais e excepcionais aos sectores agrarios máis desfavorecidos pola incidencia da crise do COVID-19, cofinanciadas polo Fondo Europeo Agrícola de Desenvolvemento Rural (FEADER) no marco do Programa de Desenvolvemento Rural (PDR) de Galicia 2014-2020, e se convocan as axudas para o ano 2020 (códigos de procedemento MR436E e MR436F). Orde que foi publicada no D.O.G. do 29 de Outubro de 2020. E, en coherencia, a nulidade do artigo 6, alusivo ás contías das axudas. / 2º) Recoñecer o dereito que lle asiste as persoas titulares de explotacións de vacún de menos de 10 unidades, pero que non sexan de autoconsumo e teñan declarados ingresos pola actividade, a ser personas beneficiarias das axudas reguladas en dita Orde. Con base en criterios obxectivos e non discriminatorios. / 3º) A imposición de costas procesuais á Administración Pública demandada (Consellería de Medio Rural da Xunta de Galicia)».

**TERCERO.-** Por diligencia de 16/06/2021, se ordenó el traslado de la demanda a la demanda para que la contestase en el plazo de veinte días. La Letrada de la Xunta de Galicia presentó escrito el 05/10/2021 alegando lo que estimó oportuno.



**CUARTO.-** Por auto de 26/01/2022 se decidió sobre la prueba propuesta y se acordó el trámite de conclusiones, que se practicó con el resultado que obra en autos. Por providencia de 15/03/2022 se declararon los autos conclusos pendientes de señalamiento para votación y fallo, que se efectuó por providencia de 29/03/2022 señalando el 08/04/2022 al efecto.

**QUINTO.-** En la tramitación de este juicio se han observado las prescripciones legales.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** El SINDICATO LABREGO GALEGO impugna la Orden de 28 de octubre de 2020 por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de las ayudas temporales y excepcionales a los sectores agrarios más desfavorecidos por la incidencia de la crisis del COVID-19, cofinanciadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) en el marco del Programa de desarrollo rural (PDR) de Galicia 2014-2020, y se convocan las ayudas para el año 2020 (códigos de procedimiento MR436E y MR436F). Pide que se *«dite sentenza pola que, estimando o presente recurso contencioso-administrativo, declare: / 1º) A nulidade do texto que se transcribe disposto dentro do apartado 4 do artigo 5: "que tivesen ao menos 10 vacas nutrices"; relativos aos beneficiarios e contías das axudas reguladas na Orde de 28 de Outubro de 2020, da Consellería do Medio Rural, pola que se establecen as bases reguladoras da concesión das axudas temporais e excepcionais aos sectores agrarios máis desfavorecidos pola incidencia da crise do COVID-19, cofinanciadas polo Fondo Europeo Agrícola de Desenvolvemento Rural (FEADER) no marco do Programa de Desenvolvemento Rural (PDR) de Galicia 2014-2020, e se convocan as axudas para o ano 2020 (códigos de procedemento MR436E e MR436F). Orde que foi publicada no D.O.G. do 29 de Outubro de 2020.E, en coherencia, a nulidade do artigo 6, alusivo ás contías das axudas. / 2º) Recoñecer o dereito que lle asiste as persoas titulares de explotacións de vacún de menos de 10 unidades, pero que non sexan de autoconsumo e teñan declarados ingresos pola actividade, a ser personas beneficiarias das axudas reguladas en dita Orde. Con base en criterios obxectivos e non discriminatorios. / 3º) A imposición de costas procesuais á Administración Pública demandada (Consellería de Medio Rural da Xunta de Galicia)».*

Son motivos del recurso que los artículos 5.4 y 6 de la Orden impugnada no son conformes a los Reglamentos (UE) 2020/872 y 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en





cuanto prevén la concesión de las ayudas sobre la base de criterios objetivos y no discriminatorios y por un procedimiento transparente y bien documentado, vulnerando el principio de jerarquía normativa. Que, en la medida en que dejan fuera de las ayudas a las explotaciones profesionales más pequeñas de carne de vacuno sin que en ninguno de los once documentos que forman el expediente -no hay, insiste la actora, estudio o informe técnico alguno-, en especial en las Memorias justificativa y técnica, se motive o expresen criterios técnicos objetivos que justifiquen la discriminación que contienen, son contrarios a los fines de la Orden manifestados en su preámbulo. Que la exclusión de las explotaciones de vacuno de carne que contando con menos de diez cabezas sean profesionales, entendida la profesionalidad como la actividad comercial o lucrativa con rentas declaradas por la actividad, excluidas las de autoconsumo o que no tengan declarados ingresos agrarios por ella, es discriminatoria. Que las cuantías por tramos con exclusión de las de menos de 10 cabezas, a las que también afectan negativamente los factores contemplados en los Reglamentos y en la Orden, del artículo 6 tampoco viene justificada en el expediente en informe o estudio alguno, antes bien, cuanto más pequeña es la explotación más se ve comprometida su viabilidad. Que el artículo 5.4 contradice el 4.d) de la misma orden que contempla como beneficiarias a las personas titulares de explotaciones agrarias con orientación productiva cárnica de vacuno sin más concreción. Que vulneran los principios de gestión de las subvenciones contemplados en el art. 8.3 de la Ley 38/2003 y 5.2 de la Ley 9/2007, en especial los de objetividad y no discriminación, en contra de la normativa europea de referencia. Y, que se vulneró el procedimiento para su elaboración por falta de documentación determinante de falta de motivación, lo que contradice el art. 49.2 del Reglamento europeo y los criterios del art. 2.1 y 3.1 de la Ley 40/2015.

**SEGUNDO.-** Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y deberán respetar en su actuación, entre otros, los principios de objetividad y transparencia en la actuación administrativa -arts. 3.1.c) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y 4.1 y 3 de la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia-. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia -art. 129.1 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las



Administraciones Públicas-. La gestión de las subvenciones se realizará de acuerdo, entre otros, con los principios de transparencia, objetividad, igualdad y no discriminación -arts. 8.3.a) Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y 5.2.a) Ley 9/2007, de 13 de junio, de subvenciones de Galicia-.

A lo largo de todo el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general se conservarán e incorporarán al expediente todos los dictámenes, informes y consultas realizados, las observaciones y enmiendas que se formulen y cuantos datos y documentos tengan interés para conocer el proceso de elaboración de la norma o puedan facilitar su interpretación -art. 40.2 Ley 16/2010-. El anteproyecto que se redacte se acompañará de una memoria justificativa sobre su legalidad, acierto y oportunidad, así como el informe del servicio técnico-jurídico correspondiente de la consejería en que se encuadre el centro directivo que hubiera tenido la iniciativa -art. 41.3.a) y c) Ley 16/2010-. Finalizada la fase de documentación y consulta, el proyecto se someterá a informe de la Asesoría Jurídica General, que se pronunciará sobre cuestiones de legalidad y técnica normativa y, a continuación, emitirá informe la secretaria general técnica de la consejería impulsora del proyecto -art. 43.1 y 2 Ley 16/2010-.

Es preciso que la ayuda temporal excepcional destinada a los agricultores y a las pymes especialmente afectados por la crisis de la COVID-19, cuyo objetivo es garantizar la competitividad de las empresas agrícolas y la viabilidad de las explotaciones, se conceda sobre la base de criterios objetivos y no discriminatorios -considerando (3) Reglamento (UE) 2020/872 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2020, por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 1305/2013 en lo que respecta a una medida específica destinada a proporcionar ayuda temporal excepcional en el marco del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) en respuesta al brote de COVID-19; y preámbulo de la Orden de 28 de octubre de 2020 impugnada-. La autoridad del Estado miembro responsable de la selección de las operaciones se cerciorará de que esta se lleva a cabo a través de un procedimiento transparente y bien documentado -art. 49.2 Reglamento (UE) nº 1305/2013 del Parlamento Europeo Y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) no 1698/2005 del Consejo-.

*«En lo que concierne a la regularidad del procedimiento subvencional, procede significar que el derecho al*





procedimiento administrativo debido, que es corolario del deber de buena administración, garantiza que las decisiones administrativas en materia subvencional se adopten de forma motivada [...] Este deber constitucional de buena administración, que rige plenamente en los procedimientos de concesión de subvenciones públicas, exige que las Administraciones Públicas respeten el deber de motivación y los principios de objetividad, transparencia y racionalidad, conforme a lo dispuesto en los artículos 35 y 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. / En este contexto, referido al deber de la Administración de cumplir las garantías procedimentales, consideramos que se ha infringido el derecho al procedimiento debido, cuyo reconocimiento, como derecho procedimental de naturaleza constitucional, se infiere del artículo 24 de la Constitución, que garantiza el derecho a la tutela judicial efectiva, que se incardina en el derecho general de protección jurídica, y del artículo 103 del Texto Fundamental, que enuncia como principios rectores del actuar administrativo el principio de objetividad [...] que priva de base jurídica a la decisión» -palabras de la STS, Sala Tercera, sección 3, de 14/04/2021, recurso 28/2020 -.

**TERCERO.-** La demandante dice, en síntesis, que el inciso «que tuviesen al menos 10 vacas nutrices» del art. 5.4 de la Orden impugnada no respeta los principios de objetividad, transparencia y no discriminación porque no hay en el expediente ningún informe ni documento que justifiquen tal requisito o criterio discriminatorio -«é defendíbel o criterio da profesionalidade»-; y esta carencia, determinante de falta de motivación, supone vulneración del procedimiento para su elaboración -«Actuación arbitraria e non motivada que se aparta da correcta aplicación do Dereito»-.

La Administración demandada contesta que si los criterios de selección son objetivos y no discriminatorios es una cuestión eminentemente técnica «e nos remitimos ao informe técnico que aportamos -«INFORME EN RELACIÓN ÁS AXUDAS EXCEPCIONAIS DESTINADAS AO SECTOR BOVINO DE CARNE NO ANO 2020» firmado por el director general de Ganadería, Agricultura e Industria Agroalimentarias- [...] á vista do informe técnico que aportamos concluimos que os preceptos impugnados non incorren en discriminación porque teñen como obxectivo actuar sobre as explotacións que sexan viables. / Cos datos expostos queda acreditado que as explotacións de menos de 10 animais non é posible garantir o cumprimento do requisito de continuidade da actividade empresarial. A viabilidade destas explotacións non está especialmente condicionada polas circunstancias excepcionais que xustifican a publicación da convocatoria de



*axudas, pero si pola dimensión das mesmas [...]».* Este informe no forma parte del expediente -no es un informe motivado incorporado a lo largo del procedimiento de elaboración de la Orden-. La demandada contesta que *«En todo caso a memoria xustificativa é o documento que serve de fundamento e de motivación o proxecto de orde que nos ocupa»;* pero no hay en el expediente ningún documento o informe que ponga de manifiesto la interpretación de los reglamentos de aplicación, los datos, justificaciones y conclusiones que este informe de la contestación contiene. La *«MEMORIA XUSTIFICATIVA»*, en particular, tampoco contiene las razones que ahora, elaborada la norma y al contestar al recurso interpuesto contra ella, se ofrecen *«para dar resposta técnica aos argumentos da parte demandante».*

Resulta que la redacción del inciso discutido del art. 5.4 de la Orden impugnada no está precedida de los dictámenes, informes, consultas, observaciones, documentos o estudios que tenían interés para conocer su proceso de elaboración o podían facilitar su interpretación y garantizar su acierto y legalidad. No se respetaron los principios de objetividad y transparencia. Y, en la medida en que el requisito carece de justificación en el procedimiento de elaboración de la disposición, no se respetó tampoco el principio de no discriminación. Resulta la vulneración de las normas citadas en el fundamento jurídico anterior. La pretensión de anulación del inciso *«que tuviesen al menos 10 vacas nutrices»* del art. 5.4 de la Orden impugnada ha de ser estimada.

La nulidad de dicho inciso determina la del art. 6 en cuanto contempla las cuantías individualizadas teniendo en cuenta el requisito anulado; esto no lo discute la Administración demanda al contestar. La pretensión de anulación de este precepto *«en coherencia»* -términos del suplico- también ha de ser estimada.

La demandante pretende también que reconozcamos *«o dereito que lle asiste as persoas titulares de explotacións de vacún de menos de 10 unidades, pero que non sexan de autoconsumo e teñan declarados ingresos pola actividade, a ser personas beneficiarias das axudas reguladas en dita Orde».* La Administración demandada tampoco rebate al contestar el *«criterio da profesionalidade»* a que se refiere la demanda; la nulidad de los preceptos impugnados implica igualmente la estimación de esta pretensión.

**CUARTO.-** Se imponen las costas a la demandada porque el recurso se estima, hasta un máximo de 1500 euros -artículo 139







de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa-.



ADMINISTRACIÓN  
DE XUSTIZA

### FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta sala ha decidido.

Estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la procuradora doña Mónica Vázquez Couceiro, en nombre y representación de SINDICATO LABREGO GALEGO, contra la ORDEN de 28 de octubre de 2020 por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de las ayudas temporales y excepcionales a los sectores agrarios más desfavorecidos por la incidencia de la crisis del COVID-19, cofinanciadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) en el marco del Programa de desarrollo rural (PDR) de Galicia 2014-2020, y se convocan las ayudas para el año 2020 (códigos de procedimiento MR436E y MR436F).

Anular el inciso del artículo 5.4 de la Orden impugnada «*que tuviesen al menos 10 vacas nutrices*». Anular el artículo 6 en cuanto contempla las cuantías individualizadas teniendo en cuenta el inciso anulado. Reconocer el derecho de las personas titulares de explotaciones de vacuno de menos de 10 unidades, que no sean de autoconsumo y tengan declarados ingresos por la actividad, a ser beneficiarias de las ayudas reguladas en la orden impugnada.

Imponer las costas a la demandada hasta un máximo de 1500 euros.

Contra esta sentencia cabe interponer, bien ante el Tribunal Supremo, bien ante la correspondiente Sección de esta Sala, el recurso de casación previsto en el artículo 86 de la Ley Jurisdiccional, que habrá de prepararse mediante escrito a presentar en esta Sala en el plazo de treinta días y cumpliendo los requisitos indicados en el artículo 89.2 de dicha ley.

Así se acuerda y firma.



Concuerta bien y fielmente con su original al que me remito y, para que así conste, extendiendo y firmo la presente certificación.

En A CORUÑA, a veintiuno de abril de dos mil veintidós.

**EL/LA LETRADO/A DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**  
MARIA LUISA DIAZ SANCHEZ

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

Asinado por: DIAZ SANCHEZ, MARIA LUISA  
Data e hora: 21/04/2022 12:06:45

