



Sr. Amilivia González, Presidente y
Ponente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sr. Sobrini Lacruz, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 3 de diciembre de 2015, ha examinado el *procedimiento de revisión de oficio incoado por la Dirección General de Política Agraria Comunitaria*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 24 de noviembre de 2015 tuvo entrada en este Consejo Consultivo *la solicitud de dictamen preceptivo sobre el procedimiento de revisión de oficio referente a la cesión de derechos de pago único aceptada en el expediente nº 37/02/0048, correspondiente a qqqq1 Ganadera, S.L.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite en la misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 472/2015, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Amilivia González.

Primero.-Mediante Auto de 29 de octubre de 2013 del Juzgado de Primera Instancia nº 3 de xxxx1, dictado en el procedimiento de ejecución hipotecaria nº 362/2011, se declara nulo de pleno derecho el contrato de arrendamiento celebrado el 19 de marzo de 2013 entre qqqq2 Agropecuaria S.C. como arrendador y qqqq1 Ganadera, S.L. como arrendatario. Dicho Auto

fue confirmado íntegramente en apelación por el Auto nº 3/14, de 14 de enero, de la Audiencia Provincial de xxx1.

Segundo.- Por Resolución de 28 de septiembre de 2015 del Director General de Política Agraria Comunitaria de la Consejería de Agricultura y Ganadería se acuerda la iniciación de oficio del procedimiento de revisión para declarar la nulidad de pleno derecho de la cesión de derechos de pago único aceptada en el expediente nº 37/02/0048 al amparo del artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al haber sido declarada judicialmente la nulidad de pleno derecho del contrato de arrendamiento presentado para la cesión de derechos de pago único aceptada mediante silencio positivo.

Tercero.- Concedido trámite de audiencia al interesado qqqq1 Ganadera, S.L. el 30 de septiembre, no consta la presentación de alegaciones.

Cuarto.- El 21 de octubre se formula propuesta de orden en la que se propone declarar la nulidad de pleno derecho de la cesión de derechos mencionada.

Quinto.- El 28 de octubre de 2015 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Agricultura y Ganadería informa favorablemente la anterior propuesta de resolución.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.i), 2º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 1.h) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

Además, la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo resulta justificada, con toda claridad, a tenor de lo dispuesto en el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Del referido artículo se deduce que dicho dictamen es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, ya que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiera sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

2ª.- En cuanto al procedimiento seguido, este Consejo entiende que cabe considerar cumplidos los trámites esenciales del mismo. Se ha otorgado audiencia, y el trámite de petición de informe del Consejo Consultivo se cumple con la emisión del presente dictamen.

De acuerdo con el artículo 63.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, la competencia para la resolución del procedimiento corresponde al Consejero de Agricultura y Ganadería, superior jerárquico del órgano autor de la actuación nula.

3ª.- El artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dispone que "Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1".

Por lo tanto, para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, es necesario que concurran los siguientes presupuestos:

- Que se encuentren en uno de los supuestos enumerados en el artículo 62.1 o que, al amparo de la última letra del citado precepto, estén expresamente previstos en una ley.

- Que pongan fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, si bien este último es un requisito que sólo jugará cuando

se inicie la revisión a instancia del interesado y no cuando el procedimiento sea instado de oficio por la propia Administración autora del acto.

- Que la solicitud de revisión de oficio se inste por persona interesada o que el procedimiento revisorio se inicie de oficio por la propia Administración autora del acto.

En el presente caso, en el plano formal estamos ante un acto que pone fin a la vía administrativa y el procedimiento se inicia a iniciativa de la propia Administración de la Comunidad de Castilla y León.

4ª.- Sobre el fondo del asunto, en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho de la cesión de derechos de pago único que se analiza, se invoca por la Administración la prevista en el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, que establece que "Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: (...) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición".

El Dictamen 384/2004, de 30 de agosto, de este Consejo Consultivo, en el que ya fue recogida la doctrina de que "La revisión de oficio de los actos administrativos constituye un cauce de utilización excepcional y de carácter limitado, ya que comporta que, sin mediar una decisión jurisdiccional, la Administración pueda volver sobre sus propios actos dejándolos sin efecto. De ahí que no cualquier vicio de nulidad de pleno derecho permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ésta es sólo posible cuando concurra de modo acreditado un vicio de nulidad de pleno derecho (o de anulabilidad cualificada) de los legalmente previstos.

»Debe recordarse que el vicio de nulidad previsto en el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992 ("actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición"), e invocado en este caso, viene siendo interpretado muy estrictamente por el Consejo de Estado. Una aplicación en puridad de dicha categoría, de modo que permita darle significado y entidad propia por contraste con los supuestos de anulabilidad (artículo 63 de la misma Ley 30/1992), postula evitar un entendimiento amplio

de los "requisitos esenciales" para la adquisición de facultades o derechos, pues de otro modo se llegaría fácilmente a una desnaturalización de las causas legales de invalidez.

»Tal y como señalaba el Consejo de Estado en su Dictamen 1.393/1998, de 9 de septiembre, procede recordar el criterio riguroso que se viene aplicando para subsumir un caso en el supuesto del artículo 62.1.f), por cuanto una laxitud en cuya virtud se pudiera transitar desde el vicio de legalidad a la apreciación, por concurrencia, de la ausencia de un requisito esencial (entendido por tal el legalmente exigido), arrasaría la distinción entre grados de invalidez y atentaría gravemente contra la seguridad jurídica al permitir cuestionar, en cualquier momento, no sólo los actos incursos en un vicio de singular relevancia para el interés público concreto y para el genérico comprometido en la legalidad del actuar administrativo, sino todos los actos en los que una prescripción legal hubiera sido vulnerada o un requisito legal se hubiera desconocido. Así pues, se requiere no sólo que se produzca un acto atributivo de derechos y que dicho acto sea contrario al ordenamiento jurídico, sino también que falten los requisitos esenciales, es decir, relativos a la estructura definitoria del acto, para la adquisición de los derechos por su beneficiario".

Por lo tanto y en relación con esta última condición, no bastará con que el acto incumpla cualquiera de los requisitos previstos en la normativa de aplicación, aunque los mismos se exijan para la validez del acto en cuestión, sino que resulta preciso distinguir entre "requisitos necesarios" y "requisitos esenciales", a los fines que aquí interesan, de tal forma que no todos los que puedan ser considerados como necesarios para la adquisición de una facultad o derecho merecen el calificativo de "esenciales", que sólo cabe atribuir cuando constituyan los presupuestos de la estructura definitoria del acto, o sean absolutamente determinantes para la configuración del derecho adquirido o la finalidad a alcanzar con su concesión.

La Orden AYG/2416/2009, de 14 de diciembre, por la que establece el procedimiento para la notificación de la cesión de derechos de ayuda en el régimen de pago único, define en el artículo 2 la cesión o venta o arrendamiento del derecho de ayuda con tierras, como "la venta o arrendamiento de los derechos de ayuda con, respectivamente, la venta o arrendamiento del número equivalente de hectáreas de tierra con derecho a ayuda (hectáreas admisibles),

en el sentido del apartado 2 del artículo 34 del Reglamento (CE) n.º 73/2009, que obran en poder del cedente.

El artículo 3.1 de la misma Orden dispone que "Los derechos de pago único podrán ser objeto de cesión entre agricultores establecidos en todo el territorio nacional, a excepción de la Comunidad Autónoma de Canarias, bien en venta, arrendamiento o mediante cualesquiera otras formas admitidas en derecho".

Su artículo 4 entre los tipos de cesiones que enumera incluye la "TIPO T-6. Arrendamiento de derechos con tierra (0% de retención). El arrendamiento de derechos deberá ir acompañado de la cesión de un número equivalente de hectáreas admisibles por el mismo período de tiempo".

Por su parte, el artículo 6.1.e) de la Orden analizada exige como requisito para aceptar el tipo de cesión T-6 (arrendamiento de derechos con tierra) la presentación junto con la solicitud, de "copia de un contrato de arrendamiento de tierras liquidado de impuestos".

Finalmente, su artículo 7 atribuye al Director General de Política Agraria Comunitaria la competencia para resolver sobre las comunicaciones de cesiones de derechos de pago único, si bien el apartado 2 dispone que "Se entenderá que la cesión ha sido aceptada si a las seis semanas desde la comunicación la autoridad competente no ha notificado motivadamente su oposición. (...)". En este caso la cesión fue aceptada por silencio al amparo de este precepto.

Como se indica en los antecedentes del presente dictamen, el Auto del Juzgado de Primera Instancia nº 3 de xxx1 de 29 de octubre de 2013, declara la nulidad de pleno derecho del contrato de arrendamiento celebrado el 19 de marzo de 2013 entre qqqq2 Agropecuaria, S.C. como arrendador y qqqq1 Ganadera, S.L. como arrendatario, por tratarse de "una simulación absoluta caracterizada por un inexistente propósito negocial por faltar la causa, con la evidente intención de perjudicar a los actuales propietarios de la finca litigiosa, evitando el lanzamiento". El Auto nº 3/14, de 14 de enero, de la Audiencia Provincial de xxx1, confirma el anterior y señala además que a fecha 13 de mayo de 2013 (anterior por tanto a la fecha del contrato de arrendamiento), qqqq1 Agropecuaria, S.C no ostenta "absolutamente ningún derecho, ni dominical ni de otro tipo, (...) sobre una finca ya subastada y propiedad de

terceros" y que el contrato de arrendamiento que ampara la cesión se produce cuando el cedente ya no tenía ningún derecho sobre la finca.

De este modo, la nulidad del contrato de arrendamiento determina que se encuentre igualmente afectada de nulidad la cesión de derechos de ayuda en el marco del régimen de pago único que fue aceptada, al constituir aquel la base de dicha cesión, por lo que cabe concluir que, en el presente supuesto, concurre la invocada causa de nulidad del artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede que se declare la nulidad de pleno derecho de la cesión de derechos de pago único aceptada en el expediente nº 37/02/0048, correspondiente a qqqq1 Ganadera, S.L.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.