



Sr. Ramos Antón, Presidente
en funciones

Sra. Ares González, Consejera y
Ponente

Sr. S. de Vega, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 14 de febrero de 2019, 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 28 de enero de 2019 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de revisión de oficio, incoado por la Consejería de Agricultura y Ganadería, de la Resolución de 31 de marzo de 2016, de la Dirección General de Política Agraria Comunitaria, por la que se comunica el valor y el número definitivos de los derechos de pago básico correspondiente a la primera asignación para el período de aplicación 2015-2020, en la Comunidad de Castilla y León, a favor de D. xxxx1.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 29 de enero de 2019 se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 46/2019, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y 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 a la Consejera Sra. Ares González.

Primero.- El 29 de mayo de 2015 D. xxxx1 presentó Solicitud Única de ayudas correspondiente al año 2015, en la que incluye la solicitud de admisión



al régimen de pago básico, así como la solicitud de importes de pago básico a la Reserva Nacional, al amparo de la Orden AYG/190/2015, de 2 de marzo, por la que se convocan pagos directos a la agricultura y la ganadería en el año 2015, y del Título III del Reglamento UE nº 1307/2013 del Parlamento y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores, en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en la marco de la Política Agrícola Común.

Segundo.- Mediante Resolución de 31 de marzo de 2016, de la Dirección General de Política Agraria Comunitaria, se le comunicó el valor y el número definitivo de los derechos de pago básico correspondiente a la primera asignación para el período de aplicación 2015-2020.

Tercero.- Examinado el expediente correspondiente a la solicitud de las ayudas de D. xxxx1, se comprueba que la superficie declarada para el año 2015 era de pastos, y que la explotación de la que era titular en el registro de explotaciones ganaderas, compatible con ese uso, carecía de censo en dicha campaña.

Consta en el expediente que D. xxxx1 declaró en su solicitud que las actividades de mantenimiento a realizar en las parcelas de pastos eran el pastoreo, cuando carecía de ganado, y tareas de siega y desbroce, trabajos sobre los que no aportó documentación acreditativa, tal y como exige el artículo 11 del Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural (BOE nº 307, de 20 de diciembre de 2014).

A la vista de estas comprobaciones, se procede a revocar la asignación de derechos en favor del interesado en las aplicaciones informáticas del Ministerio de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente y de la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León.

Cuarto.- Mediante Resolución de la Dirección General de Política Agraria Comunitaria, de 16 de septiembre de 2016, se comunica a D. xxxx1 que el importe del pago de la ayuda del régimen de pago básico que le corresponde por su solicitud de ayudas del año 2015 es de 0,00 euros, y que, como ha percibido una liquidación por 874,64 euros -importe superior al que le



corresponde- y ha recibido cantidades como anticipo, se iniciará un procedimiento dirigido a su recuperación.

Quinto.- El 15 de marzo de 2017 D. xxxx1 interpone un recurso potestativo de reposición, en el que expone que no ha recibido ninguna comunicación explicativa de las causas por las que no tiene ningún derecho asignado y solicita que le restituyan los inicialmente establecidos, se anule la resolución que le comunicaba la devolución de los importes percibidos y que se resuelva favorablemente su solicitud del año 2016.

Sexto.- Mediante Resolución de 26 de marzo de 2018, de la Dirección General de Política Agraria Comunitaria, se estima parcialmente el recurso de reposición por motivos formales, no de fondo, debido al incumplimiento de requisitos esenciales exigidos en la normativa de aplicación, pues se había procedido a la retirada de derechos e importes de pago básico efectuada previamente mediante una resolución de actualización sin seguir el procedimiento legalmente establecido para la revisión de actos administrativos nulos de pleno de derecho.

Séptimo.- Concedido trámite de audiencia al interesado (página 62 del expediente remitido), para que acredite la realización de las labores de mantenimiento de la superficie de los pastos declarada en la solicitud única del año 2015, el 16 de abril presenta diversa documentación.

Octavo.- El 7 de mayo un técnico de la Sección de Ayudas Ganaderas del Servicio Territorial de xxx1 informa de que, en el presente caso, "Procede aplicar el artículo 12.3 de RD/1076/2014: 'A aquellos agricultores que declaren en su solicitud única 2015 superficies de pastos permanentes y no figuren, a la fecha de finalización de la presentación de la solicitud única 2015, en el Registro de explotaciones ganaderas (REGA) no se les asignarán derechos de pago básico en dichas superficies de pastos con base en el artículo 8 del Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rutel'.

»No hay declaración anual obligatoria en los años 2015/2016; no se acredita un actividad ganadera".



Noveno.- Consta en el expediente que en escrito de 12 de agosto de 2018 se concede trámite de audiencia al interesado para que acredite la realización de las labores de mantenimiento de la superficie de los pastos declarada en la solicitud única del año 2015 (página 49 del expediente remitido). No consta la presentación de alegaciones.

Sin embargo, consta en el expediente la salida del registro de un trámite de audiencia, fechado el 12 de julio de 2018 (página 51), el aviso de recibo de la comunicación el 19 de julio de 2018 (página 50) y que las alegaciones del interesado, junto a la documentación requerida en el trámite de audiencia sobre las labores realizadas, se presentaron el 16 de abril de 2018 (descrito en el antecedente de hecho séptimo, páginas 53 al 60 del expediente remitido).

Noveno.- Por Resolución de 25 de octubre de 2018, de la Dirección General de Política Agraria Comunitaria, se inicia el procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad de pleno derecho de la Resolución de 31 de marzo de 2016, de la Dirección General de Política Agraria Comunitaria, por la que se comunica el valor y el número definitivos de los derechos de pago básico correspondiente a la primera asignación para el período de aplicación 2015-2020, en la Comunidad de Castilla y León, a favor de D. xxxx1.

Décimo.- Concedido trámite de audiencia, no consta la presentación de nuevas alegaciones.

Decimoprimer.- El 30 de noviembre de 2018 se formula propuesta de orden para declarar la nulidad de pleno derecho de la Resolución de 31 de marzo de 2016, de la Dirección General de Política Agraria Comunitaria, por la que se comunica el valor y el número definitivos de los derechos de pago básico correspondiente a la primera asignación para el período de aplicación 2015-2020, en la Comunidad de Castilla y León, a favor de D. xxxx1, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62.1 f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Decimosegundo.- El 21 de enero de 2019 (por error se indica de 2018) la Asesoría Jurídica de la Consejería de Agricultura y Ganadería informa favorablemente la 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 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. 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.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. De acuerdo con la disposición transitoria tercera, letra b), de la citada norma, "Los procedimientos de revisión de oficio iniciados después de la entrada en vigor de la presente Ley se sustanciarán por las normas establecidas en ésta".

La competencia para la resolución del procedimiento corresponde al órgano administrativo jerárquicamente superior del órgano autor de la actuación nula conforme al 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, en este caso, a la Consejera de Agricultura y Ganadería.

Deben corregirse las inexactitudes contenidas en el expediente remitido. Se indica que no hubo alegaciones en ninguno de los trámites de audiencia



concedidos. Sin embargo, como se ha indicado, consta en el expediente que en escrito fechado el 12 de agosto de 2018 se concede trámite de audiencia al interesado para que acredite la realización de las labores de mantenimiento de la superficie de los pastos declarada en la solicitud única del año 2015. No obstante la fecha del registro de salida -de este u otro trámite de audiencia- es de 12 de julio y el aviso de recibo de la comunicación de 19 de julio, y las alegaciones junto a la documentación requerida se presentan el 17 de abril (esto es, son documentos antedatados). Por ello, si se sigue el orden establecido por el foliado del expediente los resultados de la tramitación son incongruentes, ya sea por su desorden o porque se ha omitido algún documento.

3ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre el procedimiento de revisión de oficio incoado por la Consejería de Agricultura y Ganadería para declarar la nulidad de la Resolución de 31 de marzo de 2016, de la Dirección General de Política Agraria Comunitaria, por la que se comunica el valor y el número definitivo de los derechos de pago básico correspondiente a la primera asignación para el período de aplicación 2015-2020, en la Comunidad de Castilla y León, a favor de D. xxxx1.

En primer lugar ha de determinarse cuál es la legislación aplicable en el presente caso, puesto que el acto cuya revisión se pretende se dictó cuando estaba vigente la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

De conformidad con el principio *tempus regit actum*, los vicios determinantes de la nulidad de un acto deben regirse por la normativa que se encontraba en vigor cuando éste se dictó. En el presente caso, al tratarse de un acto dictado bajo la vigencia de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, será esta norma la que resulta de aplicación y, en concreto, su artículo 62, referente a motivos de nulidad de pleno derecho.

El artículo 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, 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 47.1".



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

- Que se encuentren en uno de los supuestos enumerados en el artículo 47.1 (en el presente caso, artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, aplicable *ratione temporis*) 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 de oficio por la propia Administración.

El mencionado artículo 106 no contempla un procedimiento específico para la revisión de oficio de los actos administrativos, sino que se limita a exigir el dictamen previo favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma. Por ello, resultan de aplicación las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos, contenidas en el título IV de la citada Ley.

A la vista de la documentación obrante en el expediente, puede afirmarse que el procedimiento se ha tramitado conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Así mismo cabe señalar que el procedimiento no ha caducado pues se ha iniciado el 25 de octubre de 2018 y la solicitud de dictamen ha tenido entrada en este Consejo Consultivo el 28 de enero. De acuerdo con el artículo 106.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre: "Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo".



4ª.- En cuanto al fondo del asunto, la Administración consultante invoca la causa de nulidad prevista en la letra f) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En cuanto a este motivo de nulidad, recogido de forma idéntica tanto en dicho precepto como en el artículo 47.1 f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre ("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"), debe recordarse que tal causa de nulidad viene siendo interpretada 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 (artículos 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y 48 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre), 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) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (actualmente artículo 47.1 f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre), 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.

En este sentido cabe recordar la distinción, realizada por el Consejo de Estado en numerosos dictámenes (véanse el nº 2.454/1994, antes citado, o los nº 5.577/1997 y 5.796/97, entre otros muchos) y este Consejo Consultivo



(Dictámenes 384/2004, 636/2008, 79/2011, 876/2012 o 89/2014), acogiendo la reiterada doctrina del Consejo de Estado), entre "requisitos necesarios" y "requisitos esenciales". No todos los requisitos necesarios para la adquisición de una facultad o derecho merecen el calificativo de "esenciales".

Por todo ello, en el supuesto objeto de examen debe analizarse si la Resolución objeto de revisión de oficio da lugar a la adquisición de derechos cuando su destinatario carecía de los requisitos esenciales para su adquisición.

Consta en el expediente remitido que D. xxxx1 declaró como único tipo de producto "pastos permanentes de cinco a más años, con una superficie bruta de 1,57 hectáreas, que una vez aplicado el coeficiente de admisibilidad de pastos, quedaron en 1,21 hectáreas netas".

No obstante, revisado su expediente se comprobó que el interesado carecía de carga ganadera suficiente para el aprovechamiento de dichos pastos, porque, aunque era titular de una explotación de ovino de tipo "producción y reproducción", ésta no tenía censo ganadero en el año 2015.

Por otro lado, también declaró que la actividad de mantenimiento de los pastos se llevaría a cabo mediante desbroce y siega, sin embargo, no presentó con su solicitud justificante alguno de dichas actividades, como exige el artículo 11 del Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural.

Los datos anteriormente indicados ponen de manifiesto que no reunía los requisitos necesarios para percibir derechos de pago básico y, en consecuencia, para percibir las ayudas de dicho régimen.

Así, el artículo 11 del referido Real Decreto, en la redacción vigente en el año 2015, establecía:

"1. Conforme a lo dispuesto en el artículo 3, la actividad agraria sobre las superficies de la explotación podrá acreditarse mediante la producción, cría o cultivo de productos agrarios, con inclusión de la cosecha, el ordeño, la cría de animales o mediante el mantenimiento de las superficies agrarias en estado



adecuado para el pasto o el cultivo sin ninguna acción preparatoria que vaya más allá de los métodos y maquinaria agrícolas empleados de forma habitual.

»2. Para cada parcela o recinto, el solicitante declarará en su solicitud de ayuda el cultivo o aprovechamiento o, en su caso, que el recinto es objeto de una labor de mantenimiento. En el caso de los recintos de pastos, se indicará si los mismos van a ser objeto de mantenimiento mediante pastoreo u otras técnicas.

»3. Las actividades de mantenimiento en estado adecuado para el pasto o el cultivo consistirán en la realización de alguna actividad anual de las recogidas en el anexo IV. Se deberá conservar a disposición de las autoridades competentes toda la documentación justificativa de los gastos y pagos incurridos en la realización de las mismas. (...).

»5. Cuando el solicitante declare superficies de pastos como parte de su actividad ganadera:

»a) Deberá declarar el código o códigos REGA de las explotaciones ganaderas de que sea titular principal, en las que mantendrá animales de especies ganaderas compatibles con el uso del pasto y cuya dimensión deberá ser coherente con la superficie de pasto declarada.

»b) A los efectos del apartado anterior, se considerarán especies compatibles con el uso de los pastos, el vacuno, ovino, caprino, equino (explotaciones equinas de producción y reproducción) y porcino, este último sólo en explotaciones calificadas por su sistema productivo como «extensivo o mixto» en el REGA.

»c) Asimismo, la dimensión de las explotaciones se considerará coherente con la superficie de pastos cuando las explotaciones tengan, al menos, 0,20 unidades de ganado mayor (UGM) por hectárea admisible de pasto asociado. El cálculo se realizará teniendo en cuenta un promedio de animales en la explotación y la tabla de conversión de éstos en UGM contemplada en el anexo V.

»Cuando no se alcance esta proporción o cuando el solicitante no sea titular de una explotación ganadera inscrita en REGA conforme a lo



establecido en las letras a) y b) anteriores y vaya a recibir ayudas en las superficies de pastos se entenderá que se están creando artificialmente las condiciones para el cumplimiento de los requisitos de la actividad agraria, salvo que el agricultor presente pruebas de que realiza las labores de mantenimiento descritas en el anexo IV en la superficie que excede dicha proporción o en toda su superficie, respectivamente.

»(...) 7. El solicitante declarará de forma expresa y veraz en su solicitud que los cultivos y aprovechamientos así como las actividades de mantenimiento declaradas constituyen un fiel reflejo de su actividad agraria. Si con motivo de un control administrativo o sobre el terreno realizado por la autoridad competente, se comprueba que no se han realizado los cultivos o aprovechamientos o las actividades de mantenimiento, con declaración falsa, inexacta o negligente y que, además, dicha falta de concordancia ha condicionado el cumplimiento de los requisitos en torno a la actividad agraria sobre las superficies, la autoridad competente podrá considerar que se trata de un caso de creación de condiciones artificiales para obtener el beneficio de las ayudas y estarán sujetas al régimen de penalizaciones previsto en el artículo 102”.

Por otro lado, el artículo 12.3 del Real Decreto 1076/2014, de 19 de diciembre, sobre asignación de derechos de régimen de pago básico de la Política Agrícola Común, establece que “A aquellos agricultores que declaren en su solicitud única 2015 superficies de pastos permanentes y no figuren, a la fecha de finalización de la presentación de la solicitud única 2015, en el Registro de explotaciones ganaderas (REGA) no se les asignarán derechos de pago básico en dichas superficies de pastos con base en el artículo 8 del Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural”.

En el caso analizado, en los diversos informes obrantes en el expediente se pone de manifiesto que el interesado no reunía diversos requisitos, algunos de los cuales cabe calificar de esenciales, para percibir derechos e importes de pago básico, de acuerdo con la Orden AYG/190/2014, de 2 de marzo, pese a lo cual por Resolución de 31 de marzo de 2016 se asignaron al interesado derechos de pago básico.



A la vista de lo expuesto y teniendo en cuenta que las alegaciones y documentos aportados por el interesado no permiten alcanzar otra conclusión, este Consejo Consultivo considera, al igual que el resto de los órganos que han informado en el procedimiento, que en este supuesto concurre la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al carecer el interesado de los requisitos esenciales para ser beneficiario de la ayuda, por lo que procede revisar de oficio la Resolución de 31 de marzo de 2016, de la Dirección General de Política Agraria Comunitaria de la Consejería de Agricultura y Ganadería.

III CONCLUSIONES

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

Procede declarar la nulidad de pleno derecho de la Resolución de 31 de marzo de 2016, de la Dirección General de Política Agraria Comunitaria, por la que se comunica el valor y el número definitivos de los derechos de pago básico correspondiente a la primera asignación para el período de aplicación 2015-2020, en la Comunidad de Castilla y León, a favor de D. xxxx1.

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