



Sr. Amilivia González, Presidente

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

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 9 de diciembre de 2015, ha examinado el *procedimiento de revisión de oficio del capítulo VIII de la Orden AYG/71/2011, de 31 de enero*, 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 del capítulo VIII de la Orden AYG/71/2011, de 31 de enero, de convocatoria, entre otras, de las ayudas a productores de remolacha azucarera para el año 2011*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con la misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 471/2015, 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. Ramos Antón.

Primero.- Mediante Orden AYG/71/2011, de 31 de enero, publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León de 9 de febrero de 2011, se convocaron, entre otras subvenciones, la ayuda temporal a los productores de remolacha azucarera para la campaña agrícola 2011/2012.

En la letra s) del artículo 1 de la referida Orden se prevé la financiación de esta ayuda por la Junta de Castilla y León.

Mediante Acuerdo de la Junta de Castilla y León de 23 de agosto de 2012 se deja sin efecto, entre otras, la medida II.D.3 del Plan Integral Agrario para el Desarrollo Rural de Castilla y León 2007-2013, aprobado por el Acuerdo 60/2009, de 11 de junio, referente al Plan de Competitividad en el sector remolachero financiado con presupuesto autonómico. Como consecuencia de tal decisión, por Orden AYG/776/2012, de 24 de agosto, se deja sin efecto la mencionada Orden AYG/71/2011, de 31 de enero.

Segundo.- Constan en el expediente remitido las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de lo Contencioso Administrativo de Valladolid, números 1.218, de 9 de junio de 2014, y números 1.234 y 1.235, de 12 de junio del mismo año.

En concreto, la Sentencia 1.234 establece: "En atención a los precedentes fundamentos jurídicos, que como se ha visto no son sino transcripción de los contenidos en anteriores sentencias de esta misma Sala, ha de llevar, también ahora, a la estimación parcial de la pretensión deducida en el presente proceso, que ha de afectar estrictamente a la Orden AYG/776/2012, de 24 de agosto, por la que se deja sin efecto la Orden AYG/71/2011, de 31 de enero, ya que la revocación de la mencionada convocatoria no es ajustada a Derecho, debiendo así proseguir el procedimiento iniciado hasta dictarse las resoluciones que fueran procedentes en Derecho, en los términos que derivan del artículo 72.2 LJCA".

Constan en el expediente algunas de las propuestas de la Dirección General de Política Agraria Comunitaria y correlativas órdenes de la Consejería de Agricultura y Ganadería, para que se dé cumplimiento en sus propios términos a las referidas sentencias.

Tercero.- El 5 de marzo de 2015 el Interventor Delegado informa de que "De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la Orden HAC /1352/2011, de 27 de octubre, por la que se regulan las operaciones de cierre del ejercicio económico del 2011 y las de apertura del ejercicio 2012, se procede por el

órgano competente a anular los créditos del 2011 que en ese ejercicio no estaban vinculados al cumplimiento de obligaciones reconocidas (...).

»Por Orden AYG/776/2012, de 24 de Agosto de 2012, 'se deja sin efecto la Orden AYG/71/2011 de 31 de enero, por la que se convocaron, entre otras subvenciones, la ayuda temporal a los productores de remolacha azucarera, para la campaña agrícola 2011/2012'. Y mediante la Orden de la Consejera de Agricultura y Ganadería de 24 de agosto de 2012 'se deja sin efecto la Orden de 31 de enero de 2011, por la que se autorizó el gasto para la ayuda temporal a los productores de remolacha azucarera, para la campaña 2011/2012, convocadas por Orden AYG/71/2011 de 31 de enero' (...).

»En consecuencia (...) al día de hoy no figura en la contabilidad de la Consejería de Agricultura y Ganadería, ningún crédito vigente vinculado a la Orden AYG 71/2011, por la que se convocaron ayudas a los productores de remolacha azucarera 2011".

Cuarto.- El 25 de marzo la Asesoría Jurídica de la Consejería de Agricultura y Ganadería informa de que "no es legalmente posible continuar con la tramitación del procedimiento convocado por la orden referida hasta su finalización. Al no existir un requisito previo y esencial como es la preceptiva aprobación del gasto por ausencia de crédito adecuado y suficiente en la vigente Ley 11/2014 de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2015, las resoluciones de concesión resultarían radicalmente nulas (...)". Por ello concluye "que existe causa legal para iniciar un procedimiento de revisión de oficio de la Orden AYG 71/2011, al carecer dicha orden de un requisito esencial cual es la necesaria y previa aprobación del correspondiente expediente de gasto, en la medida en que la vigente Ley de Presupuestos no contempla partida alguna con tal fin".

Quinto.- Mediante Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería de 4 de junio se inicia el procedimiento de revisión de oficio de la Orden AYG/71/2011, de convocatoria, entre otras, de las ayudas a los productores de remolacha azucarera para el año 2011.

Sexto.- Por Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería de 10 de julio se nombra instructor del procedimiento de revisión de oficio.

Séptimo.- Previa declaración de caducidad del anterior, mediante Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería de 17 de septiembre se inicia nuevamente el procedimiento de revisión de oficio de la Orden AYG/71/2011, de convocatoria, entre otras, de las ayudas a los productores de remolacha azucarera para el año 2011.

Octavo.- Concedido trámite de audiencia a los interesados, de conformidad con el artículo 59.6.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, mediante publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Castilla y León nº 192, de 2 de octubre de 2015, no se han realizado alegaciones.

Noveno.- El 22 de octubre de 2015 se formula propuesta de resolución en el procedimiento de revisión de oficio, por la que se declara "la nulidad de pleno derecho del capítulo VIII de la Orden AYG/71/2011, de convocatoria, entre otras, de las ayudas a productores de remolacha azucarera para el año 2011, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62.1 g) de la Ley 30/1992 de RJ-PAC y aplicación de los preceptos de la legislación específica de subvenciones y la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León".

Décimo.- El 5 de noviembre de 2015 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Agricultura y Ganadería informa favorablemente la referida propuesta de Orden.

En tal estado de tramitación y en la misma fecha, 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.- Es competente para resolver el procedimiento de revisión de oficio la Consejera de Agricultura y Ganadería, de conformidad con el artículo 63.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y el Decreto 44/2015, de 23 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura y Ganadería.

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 concurren los siguientes requisitos:

- Que se encuentren en uno de los supuestos enumerados en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, 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.

En el presente caso, se propone declarar la nulidad del Capítulo VIII de la Orden AYG/71/2011, de 31 de enero, por carecer de un requisito esencial, la necesaria y previa aprobación del correspondiente expediente de gasto.

4ª.- En cuanto a la causa de nulidad que motiva el presente procedimiento, la Administración invoca el artículo 62.1, letra g), de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que establece que los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho cuando así "se establezca expresamente en una disposición de rango legal".

En relación con el asunto objeto de dictamen han de tenerse en cuenta las siguientes normas legales:

El artículo 23.2.b) de Ley 38/2003, de 17 noviembre, General de Subvenciones (en adelante LGS) establece que toda convocatoria de ayudas deberá contener los "créditos presupuestarios a los que se imputa la subvención y cuantía total máxima de las subvenciones convocadas dentro de los créditos disponibles o, en su defecto, cuantía estimada de las subvenciones".

Por su parte, el tenor literal del artículo 33.1 de la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de Castilla y León, señala que "Con carácter previo a la convocatoria de la subvención o a la concesión en los casos en que no exista convocatoria, deberá efectuarse la aprobación del gasto en los términos previstos en la Ley de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León o en las normas presupuestarias de las restantes entidades a que es de aplicación esta Ley".

La aprobación del gasto conlleva la exigencia de un requisito esencial, cual es la previa existencia de crédito adecuado y suficiente vinculado, como expresa el artículo 9.4 de la LGS, cuya letra b) cita entre los requisitos esenciales para el otorgamiento de subvenciones "La existencia de crédito adecuado y suficiente para atender las obligaciones de contenido económico que se derivan de la concesión de la subvención".

El artículo 46 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, establece las consecuencias del incumplimiento de la obligación a que se refieren las leyes anteriores, al disponer con carácter general que "No podrán adquirirse compromisos de gasto ni adquirirse obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a ley que incumplan esta limitación, sin perjuicio de las responsabilidades reguladas en el título VII de esta ley".

En el mismo sentido, la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, establece en su artículo 108 que "Los créditos para gastos tienen carácter limitativo. No podrán autorizarse gastos ni adquirirse compromisos ni reconocerse obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, y serán nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a la ley que incumplan esta limitación, sin perjuicio de las responsabilidades reguladas en el título VIII de esta Ley".

Son estos dos preceptos últimamente transcritos cuya aplicación habrá de ponderarse en el supuesto objeto de dictamen, para determinar si procede o no declarar nula de pleno derecho la Orden AYG/71/2011, de 31 de enero, en su capítulo VIII, relativo a las ayudas a productores de remolacha azucarera para el año 2011.

5ª.- En el expediente que se acompaña a la solicitud de dictamen figura, como se ha expuesto en los antecedentes de hecho, un informe de la Intervención Delegada en la Consejería de Agricultura y Ganadería, de 5 de marzo de 2015, en el que se hace constar que por Orden de 31 de enero de 2011, la Consejera de Agricultura y Ganadería "autorizó un gasto por un importe de 8.342.558,00 € con cargo a la estructura presupuestaria 03.05.412A01.77000.0 distribuido entre los ejercicios 2011 (4.171.279,00 €) y 2012 (4.171.279,00 €), destinado a financiar las ayudas convocadas por la Orden AYG 71/2011, de 31 de enero, por la que se convocaron ayudas a los productores de remolacha azucarera 2011. A continuación se contabilizó la Autorización del gasto mediante el documento contable A número 13000269 por los mismos importes y anualidades".

El plazo de presentación de la solicitud de las ayudas temporales a los productores de remolacha azucarera correspondiente a 2011, incluida dentro de la denominada "Solicitud Única", fue el comprendido entre el 1 de febrero y el 30 de abril de dicho año, ambos inclusive.

Es ya en el ejercicio presupuestario siguiente cuando, como señala el informe de la Intervención Delegada, al no contemplar la Ley 5/2012, de 16 de julio, de Presupuestos Generales de la Comunidad para 2012, "ningún crédito vinculado con la Orden AYG 71/2011", la Junta de Castilla y León acuerda el 23 de agosto de 2012 dejar sin efecto, entre otras, la medida II.D.3 del Plan Integral Agrario para el Desarrollo Rural de Castilla y León 2007-2013, aprobado por el Acuerdo 60/2009, de 11 de junio, referente al Plan de Competitividad en el sector remolachero financiado con presupuesto autonómico y, como consecuencia de ello, la Orden AYG/776/2012, de 24 de agosto, deja sin efecto la referida Orden AYG/71/2011, de 31 de enero, por la que se convocó, entre otras, la ayuda temporal a los productores de remolacha azucarera para la campaña 2011/2012.

Se produce así, en virtud de las disposiciones y actos mencionados, una falta de crédito presupuestario al que imputar en 2011 la ayuda a los productores de remolacha; se trata, sin embargo, de una ausencia de crédito no originaria sino sobrevenida, vinculado a la Orden AYG/71/2011, de 31 de enero (cuyo expediente de gasto fue tramitado correctamente hasta la aprobación de la convocatoria de ayudas, como resulta del informe de la Intervención Delegada), que en todo caso hace imposible continuar legalmente con la tramitación de la convocatoria hasta su finalización, al no concurrir los requisitos esenciales que para ello exige el ordenamiento jurídico.

La situación actual de inexistencia de crédito presupuestario para atender las solicitudes de ayuda presentadas en 2011 no es causa suficiente, a juicio de este Consejo Consultivo, para que la Consejería de Agricultura y Ganadería declare la nulidad de pleno derecho de la Orden AYG/71/2011, de 31 de enero. Como se ha expuesto, al tiempo de la convocatoria de las ayudas a los productores de remolacha llevada a cabo por dicha Orden, se había autorizado, por otra Orden de la Consejera de Agricultura y Ganadería de la misma fecha, el gasto destinado a financiar las ayudas convocadas (un total de 8.342.558,00 euros con cargo a la estructura presupuestaria

03.05.412A01.77000.0, distribuido entre los ejercicios 2011 y 2012). Así resulta del informe de la Intervención Delegada de 5 de marzo de 2015.

Ello impide la aplicación en este supuesto del motivo de nulidad de pleno derecho recogido en los artículos 46 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y 108 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, por cuanto que al tiempo de la convocatoria de estas ayudas se había autorizado el gasto para atender los compromisos derivados de dicha convocatoria, en los términos en que la ayuda aparecía regulada en la Orden AYG/71/2011, de 31 de enero, y demás normativa en que la convocatoria se fundaba y es en un momento posterior, ya en 2012, cuando sobreviene la inexistencia del crédito presupuestario para este fin.

6ª.- Por otra parte, interpuestos recursos contencioso-administrativos, la Sala del mismo nombre de Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (según consta en el expediente remitido hasta en un total de 104 sentencias), estima parcialmente las pretensiones de aquellos productores de remolacha azucarera que recurrieron la Orden AYG/776/2012, que inicialmente dejaba sin efecto la Orden AYG/71/2011, de convocatoria, en su capítulo VIII, de las ayudas a productores de remolacha para el año 2011, y anula aquella Orden, al no considerarla ajustada a Derecho.

En concreto, en una de ellas, la Sentencia 1.218 de 9 de junio de 2014, se viene a señalar que teniendo en cuenta que "la convocatoria de la ayuda pública es una declaración unilateral de voluntad emanada de un determinado órgano administrativo la cual tiene carácter recepticio, por lo cual vincula al sujeto emisor, reparando, además, en que esa convocatoria generó en el destinatario-receptor (el productor de remolacha azucarera) el derecho a pedir la subvención y la correlativa obligación administrativa de dar una respuesta definitiva (formal o sustantiva) a esa petición; será posible concluir que la orden 776/2012 incurre en una contravención al artículo 9.3 de la Constitución de 1978 y al artículo 3.1, segundo párrafo, de la citada Ley estatal 30/1992 (...). Ello porque lesiona al principio de confianza legítima que existe entre los productores de remolacha que concurren a la convocatoria, quienes adecuaron su conducta profesional a la inicial Orden AYG/551/2009 (BOCYL de 13 de marzo) que estableció las bases generales del régimen temporal de ayudas públicas a tales productores, en sintonía con el Reglamento Comunitario

1234/2007 y con la presiones de que comprenderían las campañas agrícolas existentes entre 2009/2010 a 2013/2014, ambas inclusive; marco temporal durante el que esos productores debían afrontar los problemas derivados de la adaptación a la reforma del sector del azúcar operada mediante los Reglamentos Comunitarios 318/2006 y 1234/2007. Añadir que la orden aquí impugnada es publicada después del vencimiento de los plazos para resolución expresa o presunta contemplados en la Orden 71/2011”.

Igualmente, la Sentencia 1.235, de 12 de junio de 2014, indica que “En el caso que nos ocupa, (...) ha de entenderse que hay actos declarativos de derechos que no pueden revocarse por una decisión unilateral de la Administración, si no es acudiendo al procedimiento de revisión de oficio, en cuanto que la convocatoria impugnada generaba derechos a favor de los beneficiarios de la misma”.

Más adelante esta misma Sentencia, reproduciendo los fundamentos jurídicos de la Sentencia 1.234 de la misma Sala, fechada también el 12 de junio de 2014, y en aplicación del principio de unidad de doctrina, parece cerrar el paso a una revisión de oficio justificada únicamente por motivos presupuestarios. Se indica así en ella que “En relación con las cuestiones presupuestarias que son alegadas, por inexistencia de crédito para abonar el importe de las ayudas a que se refiere la convocatoria, ha de decirse que tampoco este argumento puede ser acogido ya que la consignación presupuestaria ha de entenderse en una consideración adjetiva, respecto al cumplimiento de las obligaciones que corresponden a la Administración demandada, pues supuesta la existencia de obligación, se ha de proveer lo necesario, la consignación para ello precisa. Su falta no es presupuesto, sino consecuencia de las obligaciones, sin que pueda convertirse en un valladar que impida el cumplimiento de las obligaciones que corresponden a la Administración.

»De esta forma las obligaciones crediticias asumidas por la Administración al efectuar la convocatoria serán consecuencia -en sentido adjetivo- de las obligaciones materiales que han sido asumidas por la Administración y derivan de la reiterada convocatoria, sin que pueda entenderse que la falta de crédito justifica la revocación, sino que antes bien dicho crédito deberá ser asumido a consecuencia de la misma”.

Por tanto, aun en el hipotético caso de la revisión de oficio de la Orden AYG/71/2011, de 31 de enero, los derechos generados en virtud de la convocatoria a favor del productor de remolacha azucarera, que adecuaron su conducta profesional a la normativa comunitaria y autonómica por la que se regían estas ayudas, deberían ser satisfechos por los medios que el ordenamiento jurídico, en particular la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, prevé para estos casos.

7ª.- El principio de confianza legítima es una proyección del principio de seguridad jurídica y se halla en estrecha relación con el de legalidad en la actuación de las Administraciones Públicas. También los principios de irretroactividad normativa y de protección de los derechos adquiridos tienen trascendental alcance en la virtualidad práctica de este principio.

El principio de seguridad jurídica "protege la confianza de los ciudadanos que ajustan su conducta económica a la legislación vigente frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles" (entre otras, las Sentencias del Tribunal Constitucional 173/1996, de 31 de octubre; 234/2001 de 13 diciembre y 82/2009, de 23 de marzo) y, según esta doctrina, para determinar cuándo una norma puede vulnerar este principio ha de estarse a las circunstancias específicas presentes en cada caso, tomando en consideración especialmente "la previsibilidad de la medida adoptada, las razones que han llevado a adoptarla y el alcance de la misma", pues "sólo después de una ponderación de los distintos elementos en presencia es posible concluir si el artículo 9.3 de la Constitución ha resultado vulnerado o si, por el contrario, la seguridad jurídica, que, insistimos, no es un valor absoluto, debe ceder ante otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos." (Sentencia del Tribunal Constitucional 182/1997, de 28 de octubre).

Por todo ello, en el presente caso no concurre causa que permita declarar la nulidad del capítulo VIII de la Orden AYG/71/2011, de 31 de enero, y legitimar que se prive de la referida ayuda a quien ya presentó su solicitud y confiaba fundadamente en que la iba a obtener.

III CONCLUSIONES

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

No procede revisar de oficio el capítulo VIII de la Orden AYG/71/2011, de 31 de enero, de convocatoria, entre otras, de las ayudas a productores de remolacha azucarera para el año 2011.

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