

En Logroño, a 21 de junio de 2011, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**44/11**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, en relación con el procedimiento de revisión de oficio de las Resoluciones de 17 de diciembre de 2010, de la Dirección General de Agricultura y Ganadería de la CAR, sobre reconocimiento a 13 solicitantes del derecho al pago único de la PAC en la campaña de 2010, recaídas en los expedientes núms. 13091, 14666, 15387, 16062, 16388, 16919, 17019, 17134, 17138, 17143, 17711, 17888 y 18110.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

El 22 de enero de 2010, el Director General de Agricultura y Ganadería comunicó a los distintos interesados que, en la campaña 2010, se generarían nuevos derechos de pago único de la política agrícola común (PAC) y también se integrarían en ella aquellos viticultores que *"realizaran entregas de uva, a productores (bodegas) que formalizaron contratos autorizados con destiladores beneficiarios de la ayuda comunitaria a la destilación de alcohol de uso de boca durante las campañas de comercialización 2005/2006 y/o 2006/2007"*. Para poder hacer uso de estos derechos, se requiere la presentación de una "solicitud única de ayudas 2010", dentro del plazo legalmente establecido por la normativa reguladora (págs. 17 a 47 del expediente administrativo).

#### **Segundo**

Presentadas dentro de plazo las solicitudes únicas de ayudas 2010 (págs. 1 a 16), el 30 de julio de 2010, la Sección de Ayudas directas de la PAC comunicó a cada uno de interesados (16 en total) los errores detectados en ellas, consistentes en la constatación de parcelas repetidas y declaradas por otros solicitantes; al tiempo que les otorgó un plazo de 10

días para subsanar los errores detectados (págs.48 a 63). No consta que el órgano gestor recibiera alegación alguna en el plazo conferido.

El 29 de septiembre de 2010, se comunica a los afectados, por el responsable del Programa, que, solicitada su admisión al régimen de pago único, *“dicha solicitud ha sido denegada. Esto supone que no se le asignarán derechos de pago único correspondientes a los importes provisionales que se le comunicaron en su día y dichos importes se incorporarán a la reserva nacional... Esto se debe a que es requisito imprescindible ser agricultor, y usted, tras comunicársele, con fecha 30 de julio, la existencia de errores en su solicitud (había declarado parcelas de viñedo registradas a nombre de otro titular), no tiene ninguna parcela declarada en su solicitud de ayudas. Asimismo, no figura usted dado de alta en ningún registro agrario, ni se encuentra dado de alta en la Seguridad Social Agraria”* (págs. 64 a 79).

No obstante, el 17 de diciembre de 2010, se dicta Resolución, por el Director General de Agricultura y Ganadería, en la que se reconocen los derechos e importes definitivos del régimen de pago único de la PAC en la campaña de 2010 (págs. 80 a 95).

### **Tercero**

El 31 de enero de 2011, detectado el error, y sin que se hubiese producido pago alguno a los agricultores, se emite, por la Dirección General de Agricultura y Ganadería, *“informe relativo a la resolución de derechos definitivos enviada, por error, como aceptada, cuando debía ser denegada”*, reconociendo que *“16 titulares, que figuran en la tabla (que a continuación se expone), se les envía Resolución positiva, cuando debería haber sido denegatoria”* (pág. 96).

El 15 de febrero de 2011, la Secretaría General Técnica de la Consejería resuelve la iniciación de oficio del procedimiento, de acuerdo con lo establecido en art. 102 LPAC, por concurrir la causa contemplada en el art. 62.1.f) LPAC, teniendo como objeto principal, si procede, la declaración de nulidad de pleno derecho de las Resoluciones dictadas en fecha 17 de diciembre de 2010, recaídas en los 16 expedientes cuya referencia se explicita, acumulando esta pretensión en un único expediente, Asimismo, se designa al Servicio de Economía y Coordinación como unidad administrativa responsable de instruir el expediente (págs.97 a 99). Dicha Resolución de inicio fue notificada a los 16 interesados (págs. 100 a 128) y a la Dirección General de Servicios Jurídicos, a la que se solicita que informe en relación con el mencionado procedimiento (pág. 129).

### **Cuarto**

La citada Dirección General responde, el 1 de marzo de 2011, y suspende el plazo de emisión del informe hasta que se complete la tramitación del expediente, al no haberse instruido el expediente –“*simplemente se ha dictado la Resolución de inicio del mismo*”-, al considerar que el órgano competente para iniciarlo no era la Secretaría General Técnica, no constar la Propuesta de resolución y no haberse efectuado el trámite de alegaciones y audiencia de los interesados, toda vez que “*la citada Resolución (de inicio) fue trasladada a los solicitantes de la ayuda de pago único; pero ningún otro trámite procedimental consta como trámite de alegaciones*”. (pág. 130).

### **Quinto**

Constan en el expediente las alegaciones presentadas por los interesados (págs. 131 a 142), así como la admisión de las alegaciones formuladas por tres de ellos a la Resolución de 15 de febrero de 2001 (págs. 143 a 148). Consta, asimismo, una nueva Resolución de inicio del procedimiento dictada por el Consejero, con fecha 14 de marzo de 2011, con la finalidad de declarar, si procede, la nulidad de pleno derecho de las Resoluciones dictadas en fecha 17 de diciembre de 2010 y designar al Servicio de Economía y Coordinación de la Secretaría General Técnica como unidad administrativa responsable de la instrucción del procedimiento. De ella, se da traslado a un total de 13 interesados, al haberse aceptado las alegaciones de tres de ellos, constanding los correspondientes acuses de recibo (págs. 130 a 164).

### **Sexto**

Efectuadas las correspondientes publicaciones en el tablón de anuncios del Ayuntamiento y en el BOR (págs. 165 a 168) y transcurrido el plazo para formular alegaciones a la Resolución de inicio del procedimiento, se emite, por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, la correspondiente Propuesta de resolución, en el sentido de “*declarar nulas de pleno derecho las Resoluciones dictadas en fecha 17 de diciembre de 2010, recaídas en los expedientes de la campaña de 2010 núms. 13091, 14666, 15387, 16062, 16388, 16919, 17019, 17134, 17138, 17143, 17711, 17888 y 18110*” (págs 169 a 171).

### **Septimo**

El 17 de mayo de 2011 emiten informe los Servicios Jurídicos, cuya conclusión es la siguiente: “*Existe la causa del artículo 62.1f), al carecer los titulares de los requisitos establecidos en el Real Decreto que regula la solicitud de pago único, en concreto no declaran las hectáreas necesarias admisibles para justificar los derechos de pago, si bien no se ha justificado en el expediente por qué no cabe iniciar un procedimiento de reintegro de derechos y pagos según la norma específica, extremo éste que entendemos debería referirse*”.

Con fecha 16 de mayo de 2011, el Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, remite a este Consejo informe de las razones por las que no se ha acudido al procedimiento relativo a la recuperación de “pagos indebidos” y “derechos indebidos”.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito de 26 de mayo de 2011, registrado de entrada en este Consejo el 1 de junio de 2011, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

#### **Segundo**

Mediante escrito de fecha 1 de junio de 2011, registrado de salida el 2 de junio de 2011, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

#### **Tercero**

Asignada la ponencia a la Consejera señalada en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **Primero**

#### **Necesidad y ámbito del dictamen del Consejo Consultivo.**

El art. 102 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento administrativo común (LPAC) establece la posible revisión de disposiciones y actos nulos de pleno Derecho por las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del interesado y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere.

En el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el art. 11. f) de la Ley 3/2001, de

31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, en la redacción dada por la D.A. 2ª de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, concordante con el art. 12.2.f) de su Reglamento Orgánico y funcional, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, dispone que el Consejo Consultivo de la Rioja emitirá dictamen, preceptivamente, en los asuntos relativos a la *"revisión de oficio de los actos administrativos, en los casos y con los efectos previstos en la legislación vigente"*.

Por lo demás, nuestro Dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el citado art. 102.1 LPAC, tiene carácter preceptivo y constituye un requisito procedimental habilitante previo de la ulterior decisión revisora de la Administración, que sólo puede declarar la nulidad del acto si es favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada, convirtiéndose, en caso contrario, en obstativo de la revisión (cfr, entre otros, D.65/04).

En cuanto al contenido del Dictamen, necesariamente debe versar sobre el cumplimiento de los requisitos y garantías del procedimiento especial de revisión de actos nulos y los motivos de nulidad contemplados en el art. 102, en relación con el art. 62, ambos de la LPAC, en el caso sometido a examen de este Consejo.

## **Segundo**

### **Órgano competente para iniciar y resolver el procedimiento de revisión de oficio.**

El art.102 LPAC establece 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"*.

La competencia para iniciar el procedimiento de revisión de oficio corresponde, en este caso, al Consejero. Y ello conforme al art. 48.1 a) de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que establece que: *"los procedimientos de revisión de actos nulos se iniciaran por el órgano autor del acto o a solicitud de persona interesada"*. El punto tercero y cuarto de la Propuesta de resolución de 27 de abril de 2011, dictada por la Secretaría General Técnica, señala la competencia para iniciar el procedimiento de revisión de oficio del Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. Para ello, se basa en el informe de los Servicios Jurídicos de 1 de marzo de 2011, en el que se advertía la incompetencia de la Secretaría General Técnica para iniciar el procedimiento, lo que lleva a la citada Consejería a que, con fecha 4 de marzo de 2011, dicte una nueva Resolución de inicio del expediente de revisión de oficio, y, a su vez, convalide la Resolución dictada por la Secretaría General Técnica el 15 de

de febrero de 2011, de acuerdo con lo establecido en en el art. 67.2 LPAC.

La competencia para iniciar y resolver el procedimiento de revisión de oficio se encuentra expresamente regulada en el artículo 48.1 de la Ley 4/2005, de 1 de junio. La letra a) del citado artículo atribuye la competencia para iniciar estos procedimientos de revisión al *órgano autor del acto*; y la letra b) del mismo precepto indica que, *“cuando se trate de actos nulos, la declaración de nulidad se efectuará...por los Consejeros, previo dictamen favorable del Consejo Consultivo de La Rioja, si se trata de actos provenientes de órganos inferiores”*.

El 15 de febrero, se adoptó, por la Secretaría General Técnica, el acuerdo de inicio del expediente de revisión de oficio; y los Servicios Jurídicos, a los que se dio traslado del mismo, en informe de fecha 1 de marzo de 2011, indicaron que: *“en el presente supuesto, no se ha instruido el procedimiento de revisión, simplemente se ha dictado la Resolución de inicio del mismo por órgano, entendemos, no competente”*. En dicho informe, se transcribía un fragmento de otro informe emitido a la Consejería y relativo a otro expediente de revisión de oficio, en el que se señalaba como competente para iniciar el procedimiento al Consejero. Por esta razón, se generó confusión al órgano gestor, dictándose, el 14 de marzo de 2011, una nueva Resolución de inicio del expediente de revisión de las Resoluciones de 17 de diciembre, no por el Director General de Agricultura y Ganadería, órgano autor de las mismas, sino por el Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

Habida cuenta que el Consejero es el competente para para resolver el expediente de revisión de oficio declarando la nulidad, no procede iniciar nuevamente el expediente por el Director General de Agricultura y Ganadería, sino seguir con las actuaciones hasta la finalización del mismo por Resolución también del Consejero.

### **Tercero**

#### **Sobre el cumplimiento de los requisitos y garantías del procedimiento especial de revisión**

De conformidad con el artículo 102.5 LPAC, el plazo de caducidad de procedimiento es de tres meses desde su inicio. La instrucción del procedimiento de revisión requiere: i) Resolución de inicio; ii) audiencia al interesado, por un plazo como máximo de 15 días, de conformidad con el art. 84 LPAC; iii) Propuesta de resolución; iv) informe de los Servicios Jurídicos, de acuerdo con el art. 8 del Decreto 42/2008, de 27 de junio, por el que se modifica el Decreto 21/2006, de 7 de abril, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Dirección General de los Servicios Jurídicos; v) Dictamen favorable del Consejo Consultivo de La Rioja, de conformidad con los arts. 102 LPAC y 11.f), de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, en los términos expuestos en el Fundamento de Derecho Primero de este Dictamen.

De los hechos y antecedentes que obran en el expediente administrativo, sobre la concreta instrucción del mismo, se desprende que se ha cumplido el procedimiento establecido. De la Resolución de inicio del expediente, de 14 de marzo, se dio traslado a todos los interesados (13 en ese momento, frente a los 16 originarios) y se conservaron en ella los actos previos (alegaciones de cuatro interesados a la primera Resolución de inicio, informe del Servicio de Gestión de Mercados sobre las alegaciones presentadas, de 10 de marzo de 2011). La Propuesta de resolución, dictada el 27 de abril de 2011, es posterior al trámite de alegaciones, frente al cual no consta que se realizaran nuevas alegaciones.

Además, puede concluirse que la tramitación del procedimiento se produce dentro del plazo establecido legalmente. La nulidad de los actos administrativos podrá declararse en “cualquier momento”. La acción de nulidad “no está sujeta a plazo alguno” (STS de 29 de diciembre de 1986) y la Resolución por la que se inicia el procedimiento de revisión de oficio es de 14 de marzo de 2011, por lo que no ha expirado el plazo de caducidad, máxime cuando puede producirse la suspensión del mismo, en aplicación del art. 42.5, c) LPAC, desde el momento de solicitar informe a este Consejo Consultivo, hasta el momento en que éste sea emitido; ya que el citado precepto establece:

*"c) Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que debere comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses".*

Por lo demás, en lo relativo a la tramitación del procedimiento, en este caso se han cumplido los requisitos establecidos en los arts. 39 y 40 del citado Decreto 8/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y funcional de este Consejo Consultivo.

#### **Cuarto**

##### **Sobre la concurrencia de la causa de nulidad del art. 62.1, f) LPAC en las Resoluciones objeto del presente dictamen.**

Con fecha de 17 de diciembre de 2010, la Dirección General de Agricultura y Ganadería comunica a los interesados la concesión de los “derechos e importes definitivos de pago único”, cuando el 30 de julio de 2010 se les había notificado la denegación de los mismos en los siguientes términos: “...es requisito imprescindible ser agricultor, y usted, tras comunicársele, con fecha 30 de julio, la existencia de errores en su solicitud (había declarado parcelas de viñedo registradas a nombre de otro titular), no tiene ninguna parcela declarada en su solicitud de ayudas. Asimismo, no figura ud. dado de alta en ningún registro agrario, ni se encuentra dado de alta en la Seguridad Social Agraria” y, en definitiva, la denegación se había producido por carecer éstos de la condición de agricultores.

Advertido el error por la Secretaría General Técnica, y sin haberse abonado cantidad alguna a los viticultores, se pretende la declaración de nulidad de pleno derecho de las Resoluciones dictadas en fecha de 17 de diciembre de 2010, recaídas en los expedientes núms. 13091, 14666, 15387, 16062, 16388, 16919, 17019, 17134, 17138, 17143, 17711, 17888 y 18110, invocando el procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos previsto en la LPAC.

El procedimiento especial de revisión de los actos nulos declarativos de derechos se encuentra regulado en el art. 102 LPAC, y los actos objeto de revisión son los que incurran en alguno de los supuestos previstos en el art. 62.1 LPAC, según el cual, son nulos de pleno Derecho los actos de las Administraciones Públicas en él numerados, siempre que se haya puesto fin a la vía administrativa. Y, en este caso, el supuesto de nulidad aducido para fundar la declaración de nulidad es el contenido en el art. 62.1, f) LPAC, según el cual son nulos de pleno Derecho *"los actos de las Administraciones Públicas...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"*.

Por tanto, los requisitos exigidos por la norma que tipifica este supuesto de nulidad son dos:

-De una parte, que el acto cuya nulidad se pretende carezca de los "requisitos esenciales" para la adquisición del derecho o facultad del que se trate. Y, para que el requisito exigido pueda calificarse de esencial, es preciso que se refiera a las condiciones del objeto o del sujeto sobre el que recaiga la actividad. Y la ausencia de requisitos esenciales debe ser incontrovertible para que pueda producirse la nulidad. Todo ello, según hemos declarado en dictámenes anteriores (cfr. D.46/08), en base a la doctrina del Consejo de Estado (cfr. DD. núms. 2133/96, 1494/97, 2897/00 y 3336/00, entre otros) y a la jurisprudencia del Tribunal Supremo (cfr. STS de 6 de mayo de 2009).

-De otra parte, es necesario que el acto determine el nacimiento de un derecho o una facultad; y la referencia a "derechos o facultades", siguiendo la más autorizada doctrina científica, citada por los Servicios Jurídicos en su informe de 5 de mayo de 2011, se refiere, no sólo a *"casos en que a la Administración corresponde verdaderamente construir derechos"* (nombramiento, concesiones), sino también a *"todos aquellos en que la acción administrativa posibilite la efectividad de las facultades o derechos"* (autorizaciones en sus diferentes regímenes).

En consecuencia, la procedencia de la declaración de nulidad de la Resolución de 17 de diciembre de 2010, dependerá de la concurrencia de ambos requisitos.

Como hemos señalado en anteriores dictámenes sobre revisión de oficio, la exégesis de la causa de nulidad recogida en el artículo 62.1f) LPAC se centra en la interpretación que

deba darse a la esencialidad de los requisitos a cuya falta se refiere el precepto. No se trata de una cuestión baladí ya que, si por esencial se entiende cualquier requisito material o formal que falte al acto, la Administración podrá revisar sus actos prácticamente sin límites en cuanto que no habría ninguna diferencia entre nulidad y mera anulabilidad; y si se limita drásticamente el contenido de lo esencial, entonces todo lo demás, aunque sea ilegal, podría entenderse adquirido de manera irrevisable.

En este sentido, la ya citada Sentencia del TS de 6 de mayo de 2009 concluye que la expresión “*requisitos esenciales*” no puede ser interpretada tan ampliamente que incluya dentro de ellos cualquier condición o exigencia necesaria para la validez del acto administrativo declarativo de derechos, pues, de obrarse así, se reconduciría a la categoría de nulidad radical cualquier simple ilegalidad, con lo que se presvindiría de la categoría de los actos anulables porque todos serían actos nulos de pleno derecho. La esencialidad ha de predicarse exclusivamente de los vicios de nulidad consistentes en la ausencia de *presupuestos de hecho que, en cada caso, han de concurrir necesariamente*. En este sentido, la STS de 28 de noviembre de 2008 establece que tan sólo pueden reputarse esenciales *los requisitos mas significativos y directa e indisolublemente ligados a la naturaleza misma del derecho o facultad adquirido por virtud del acto administrativo*.

Esta jurisprudencia recepciona la línea interpretativa, ya diseñada por el Consejo de Estado, según la cual el citado artículo 62.1.f) LPAC debe ser objeto de una interpretación estricta (DD: 4.786/98, 1.537/99 y 2.897/00) para evitar una interpretación excesivamente amplia y expansiva del concepto de “requisitos esenciales” a estos efectos.

El Consejo de Estado ha precisado que la calificación de *esenciales* debe reservarse a aquellos requisitos que sean absolutamente necesarios para la adquisición del derecho o facultad de que se trate (D. 3.344/00), por cuanto una interpretación amplia de los mismos “*comportaría fácilmente una desnaturalización de las causas legales de invalidaz, dado que la carencia de uno de ellos determinaría de modo automático la nulidad de pleno derecho, vaciando de contenido unos pocos supuestos de simple anulabilidad*” (DD 2.454/94, 822/95, 3.157/95, y 1.979/94, entre otros muchos). En este sentido, cabe recordar la distinción realizada por el Consejo de Estado entre “requisitos necesarios” y “requisitos esenciales” (DD. 2.454/94, antes citado, 5.577/97, 5.796/97 y 1.530/2002, entre otros).

Y, en el caso dictaminado, la condición de agricultor –o más exactamente “viticultor”- es requisito esencial para obtener las ayudas del régimen de pago único. El RD 1680/2009, sobre aplicación del régimen de pago único en la agricultura e integración de determinadas ayudas agrícolas en el mismo, a partir del año 2010, tiene por objeto regular la ayuda directa a los *agricultores* en el marco de la PAC; y, en su art. 2.a), define el concepto de agricultor, como “*la persona física o jurídica o agrupación de personas físicas o jurídicas, con*

*independencia de la forma jurídica de la agrupación o de sus miembros, cuya explotación se encuentre en el territorio español y que ejerza su actividad agraria”.*

De otra parte, el citado Real Decreto recepciona algunos artículos del Reglamento 73/2009, de 19 de enero, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores; y establece distintas fórmulas con las que puede efectuarse la asignación de derechos de pago único, como consecuencia de la integración de sectores en este régimen en el año 2009. Entre estos sectores nuevos, destaca el que nos ocupa, relativo a la ayuda por destilación de alcohol de uso de boca.

En particular, el art. 3 del mismo, titulado *"Beneficiarios y requisitos"*, en su apartado 1, señala que: *"tendrán derecho a percibir el pago único los agricultores que: .... b) en virtud del Reglamento CE nº 73/2009, del Consejo, de 19 de enero, obtengan derechos de pago único derivados de:... 3º integración en el régimen, a partir del año 2010, de la ayuda de destilación de alcohol de uso de boca"*.

Los apartados 2 y 3 del precitado artículo 3 del Real Decreto señalan que:

*"2. Los agricultores a que se refiere el apartado 1, para poder cobrar los importes correspondientes a sus derechos, deberán: a) presentar cada año desde su incorporación al régimen, incluido aquel en que se produce la misma, la solicitud establecida en el Real Decreto que regula la solicitud única en el año correspondiente; b) cumplir los requisitos establecidos en el Real Decreto que regule la solicitud única en cada año, en lo que se refiere a la declaración de hectáreas admisibles para justificar los derechos de pago de los que es titular ...*

*3. No se asignaran derechos de pago único a ningún beneficiario cuando se demuestre que éste ha creado artificialmente las condiciones para la asignación".*

En idéntico sentido, el Reglamento (CE) nº 1120/2009, de la Comisión, de 29 de octubre, que establece disposiciones de aplicación del régimen de pago único previsto en el Reglamento (CE) nº 73/2009, en su Título III, relativo a la atribución de los derechos de ayuda, art. 25, dispone que: *"el solicitante demostrará, a satisfacción del Estado miembro, que, en la fecha de la solicitud de los derechos de ayuda, es un agricultor, en la acepción del artículo 2 letra a)"* de este último.

Tal y como se establece en la Propuesta de la Secretaría General Técnica (pág. 96), puesto que los titulares de los expedientes citados (que son 13 tras el segundo inicio del expediente, (págs. 169 a 171) carecen de la condición de agricultores y no cumplen el requisito de declarar el número de hectáreas admisibles para justificar los derechos y, por tanto, no pueden acceder a la ayuda en virtud de este régimen de pago único, tal como se les

comunicó en junio de 2010. Por tanto, los afectados carecen de un requisito esencial para "*asignarles derechos definitivos de pago único*" y tener derecho a la correspondiente ayuda.

Así pues, en la regulación de las ayudas de pago único, extendidas en la campaña de 2010 a la destilación de uso de boca, la condición de agricultor y particularmente la titularidad jurídico privada de la parcela que faculta para la destilación del alcohol extraído de ella son requisitos esenciales para la validez del acto administrativo de concesión de las ayudas destinadas a tal actividad y, por tanto, procede la revisión de oficio pretendida.

Esta conclusión es acorde con la doctrina sentada por este Consejo Consultivo, a propósito de la revisión de oficio fundada en las causas del artículo 62.1f) LPAC, en relación con la revisión de actos administrativos por carencia de las titularidades privadas exigidas y más concretamente, con la doctrina sobre revisiones de autorizaciones vitícolas por carencia de requisitos necesarios para realizar las replantaciones autorizadas, el arranque de viñedos, o los derechos de replantación (por todos, DD núms 32, 37, y 38/99; 11, 17, y 46/01 y 40, 42, 56 y 59/02), al afirmar que concurre la causa del artículo 62 f) LPAC: i) porque "*la existencia de una titularidad jurídico-privada sobre la parcela de origen que faculta para arrancar el viñedo plantado en ella es **requisito esencial** para la validez del indicado acto administrativo*" (D 40/02); o ii) cuando "*el solicitante de la autorización de replantación de viñedo falta a la verdad a la hora de rellenar el apartado del modelo normalizado de solicitud administrativa, expresivo de la titularidad civil que le permite cultivar la finca de destino, pues ello es equiparable a la **ausencia de un derecho subjetivo**, de naturaleza jurídico real o personal, que le permita la solicitud de la autorización de replantación*" (D. 59/02).

## **2.- Sobre la inaplicación al supuesto dictaminado del procedimiento de recuperación de pagos y derechos indebidos.**

El informe de los Servicios jurídicos, de 27 de abril de 2011, objeta que "*dada la peculiaridad y especificidad de la materia, ayudas sujetas a regulación comunitaria, resulta llamativo que no se cite en el expediente los supuestos o por qué no son aplicables los mismos, regulados por la normativa específica de reintegro para recuperar esos pagos indebidos sin tener que acudir al procedimiento de revisión.*" Y que, en definitiva "*no se ha justificado en el expediente por qué no cabe iniciar un procedimiento de reintegro de derechos y pagos, según su normativa específica*", en vez de acudir a la revisión de oficio de la Resolución por la que equivocadamente se comunican derechos e importes definitivos de pago único.

Dicho procedimiento se encuentra regulado en los artículos 80 y 81 del Reglamento (CE) núm. 1122/2009, de la Comisión, de 30 de noviembre, por el que se establecen normas de desarrollo del Reglamento 73/2009, en lo referido al sistema integrado de gestión y control en los regimenes de ayuda directa a los agricultores establecidos por este Reglamento

y normas de desarrollo del Reglamento (CE) núm. 1234/2007, del Consejo, en lo referido a la condicionalidad en el régimen de ayuda establecido para el sector vitivinícola. En particular, el art. 81 del Reglamento (CE) núm. 1122/2009, del Consejo, titulado “recuperación de derechos indebidos” dispone:

*"1. Sin perjuicio del artículo 137 del Reglamento (CE) núm. 73/2009, si, tras su asignación a los agricultores de conformidad con el Reglamento (CE) núm. 1121/2009 o Reglamento (CE) núm. [nuevo 795/2004], se demostrara que determinados derechos de pago han sido asignados indebidamente, el agricultor cederá dichos derechos a la reserva nacional contemplada en el artículo 41 del Reglamento (CE) núm. 73/2009.*

*Si, entretanto, el agricultor hubiera transmitido derechos de pago a otros agricultores, la obligación prevista en el párrafo primero se aplicará también a los cesionarios proporcionalmente a la cantidad de derechos de pago que les hayan sido cedidos, si el agricultor a quien se hubieran asignado inicialmente los derechos de pago no dispone de una cantidad suficiente de derechos de pago para cubrir el valor de los derechos de pago asignados indebidamente. Los derechos asignados indebidamente no se considerarán asignados «ab initio».*

*2. Sin perjuicio del artículo 137 del Reglamento (CE) núm. 73/2009, si, tras su asignación a los agricultores de conformidad con el Reglamento (CE) núm. 795/2004 o con el Reglamento (CE) núm. 1121/2009, se demostrara que el valor de los derechos de pago es demasiado elevado, dicho valor se ajustara convenientemente. Se procedera igualmente a dicho ajuste respecto a los derechos de pago cedidos entretanto a otros agricultores. El valor de la reducción se asignara a la reserva nacional contemplada en el artículo 41 del Reglamento (CE) núm. 73/2009. Los derechos de pago se consideraran asignados ab initio al valor resultante del ajuste.*

*3. Cuando se determine, a los efectos de la aplicación de los apartados 1 y 2, que el número de derechos asignados al agricultor de conformidad con el Reglamento (CE) núm. 795/2004 o con el Reglamento (CE) núm. 1121/2009, es incorrecto y cuando la asignación indebida no tenga ninguna incidencia en el valor total de los derechos que reciba el agricultor, el Estado miembro volvera a calcular los derechos de pago y, si procede, corrigira el tipo de derechos asignados al agricultor. No obstante, no se aplicara el párrafo primero si el agricultor podía detectar razonablemente el error.*

*4 Los Estados miembros podran tomar la decision de no recuperar los derechos indebidamente asignados cuando la cantidad total asignada indebidamente al agricultor sea inferior o igual a 50 euros. Además, cuando el valor total mencionado en el apartado 3 sea igual o inferior a 50 euros, los Estados miembros podran tomar la decision de no volver a calcular los derechos.*

*5. Si un agricultor ha cedido derechos de pago incumpliendo lo dispuesto en el artículo 46, apartado 2, del Reglamento (CE) núm. 1782/2003 o en el artículo 43, apartados 1 y 2, en el artículo 62, apartados 1 y 3, y en el artículo 68, apartado 5, del Reglamento (CE) núm. 73/2009, se considerara que no se ha producido la cesión.*

*6. Los importes abonados indebidamente se recuperaran con arreglo a lo dispuesto en el artículo 80.*

El artículo 80 del mismo texto legal "recuperación de pagos indebidos" señala:

*"1. En caso de pago indebido, el productor quedara obligado a reintegrar ese importe mas los intereses calculados con arreglo al apartado 2.*

2. *Los intereses se calcularán en función del tiempo transcurrido entre la notificación de la obligación de reintegro al productor y el reintegro o la deducción. El tipo de interés aplicable se calculará de acuerdo con el Derecho nacional, aunque no podrá ser inferior al tipo de interés aplicable a la recuperación de importes en virtud de las disposiciones nacionales.*

3. *La obligación de reintegro establecida en el apartado 1 no se aplicará si el pago ha sido fruto de un error de la propia autoridad competente o de otra autoridad y el productor no podía detectar razonablemente ese error. No obstante, cuando el error obedezca a elementos factuales pertinentes para el cálculo del pago correspondiente, el párrafo primero solo se aplicará si la decisión de recuperación no se ha comunicado en un plazo de 12 meses a partir del pago”.*

Del transcrito art. 81, se desprende que la “recuperación de derechos indebidos” es aplicable cuando se ha producido una admisión de los particulares al régimen de pago único. Y, en los expedientes de los interesados obrantes a las páginas 64 a 79 del expediente, que incorporan, a su vez, las comunicaciones de 29 de septiembre de 2010, expresamente se hace constar que *“dicha admisión ha sido denegada”* y que *“esto supone que no se le asignarán (a cada uno de los afectados) derechos de pago único correspondientes a los importes que se le comunicaron en su día y que dichos importes se incorporarán a la reserva nacional”*. Al no producirse la citada admisión, según declaración expresa del Consejero *“ésta no ha sido comunicada al Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, de modo que tales derechos no han quedado trabados a favor del interesado”*. Por tanto, este artículo -y sus concordantes en los citados reglamentos de desarrollo- del Reglamento 1122/2009 -y sus concordantes en los citados reglamentos de desarrollo- no es aplicable al supuesto dictaminado.

De otra parte, en este caso tampoco se han producido pagos indebidos a los agricultores, como afirma el Consejero en su escrito de 26 de mayo de 2011 registrado de entrada en este Consejo el 1 de junio de 2011 y según se desprende de la totalidad del expediente administrativo en que, consecuentemente con lo expresado en las citadas comunicaciones, no existe acreditado pago alguno. Por tanto, tampoco este precepto resulta de aplicación al supuesto objeto de dictamen.

## CONCLUSIONES

### Única

Procede la revisión de oficio de las Resoluciones de 17 de diciembre de 2010, de la Dirección General de Agricultura y Ganadería de la CAR, de la PAC en la campaña 2010, por las que se comunican a 13 interesados los derechos e importes definitivos de pago único en los expedientes núms. 13091, 14666, 15387, 16062, 16388, 16919, 17019, 17134, 17138,

17143, 17711, 17888 y 18110, por concurrir en ellas la causa de nulidad de pleno Derecho del artículo 62.1 f) de la Ley 30/92, de 26 de noviembre.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero