

En Logroño, a 22 de diciembre de 2017, 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. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro María Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, habiendo excusado su asistencia el Consejero D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**79/17**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio ambiente, del Gobierno de La Rioja sobre el procedimiento de *Revisión de oficio* núm. 11/2017, de la Resolución de 29 de abril de 2016, de la DG de Desarrollo Rural, y demás actos administrativos conexos (identificados en el apartado de la Propuesta de resolución de 8 de agosto de 2017), por los que se concedió, a la mercantil F.N.S.L.U, una subvención para la adquisición de una bodega acogida a la DOC Rioja, careciendo de los requisitos exigidos para ello en la Resolución núm. 1418, de 14 de noviembre, de convocatoria de ayudas a inversiones para la mejora de la producción y comercialización de productos vitivinícolas en el Programa de apoyo al Sector vitivinícola español en la CAR.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

1. Por Resolución 1418/2013, de 14 de noviembre (BOR del 27), la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja aprobó la *convocatoria pública de concesión de ayudas a inversiones para la mejora de la producción y/o comercialización de productos vitivinícolas dentro del Programa de apoyo al Sector vitivinícola 2014-2018*.

2. Como indica su parte expositiva, esa Resolución se dictó para dar cumplimiento, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR), a las previsiones Real Decreto 548/2013, de 19 de julio (RD 548/2013), que regula la aplicación de las medidas del *Programa de apoyo 2014-2018 al Sector vitivinícola español*; y para hacer efectivas en la CAR las medidas de apoyo a ciertas inversiones en el sector vitivinícola que disciplinan,

además del RD 548/2013, las diversas disposiciones de Derecho comunitario en cuyo marco se dictó el reglamento estatal.

3. Esas normas comunitarias fueron, principalmente, el **Reglamento (CE) 1234/2007, de 22 de octubre de 2007 (RUE 1234/2007)**, por el que se crea una Organización Común de Mercados (OCM) agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (Reglamento único para las OCM); y el **Reglamento (CE) 555/2008, de la Comisión, de 27 de junio de 2008 (RUE 555/2008)**, por el que se establece normas de desarrollo del RUE 1234/07 en lo relativo a los programas de apoyo, el comercio con terceros países, el potencial productivo y los controles en el sector vitivinícola.

4. Sin perjuicio de lo que más adelante se expondrá, el RD 548/2013 prevé, como una de las medidas de apoyo al sector vitivinícola, el *“apoyo financiero a las inversiones destinadas a mejorar las condiciones de producción, comercialización, o ambas”* (art. 47), estableciendo en su art. 48 quiénes podían ser beneficiarios de esas medidas, y, determinando, en su art. 49, qué tipo de *“actuaciones, operaciones y gastos”* serían subvencionables. Al respecto, el ámbito objetivo de aplicación de estas medidas resulta, además del referido art. 49, de los Anexos XV y XVI del propio RD 548/2013, y del art. 17 del RUE 555/2008, disposiciones a las que se remite el art. 49 RD 548/2013.

5. En lo que hace al caso, y conforme a las normas citadas, resultaban, en principio, susceptibles de ayuda financiera las inversiones consistentes en la *“construcción, adquisición (incluido el arrendamiento financiero) o mejora de bienes inmuebles”* (art. 17.a) RUE 555/2008. Ello no obstante, con una serie de limitaciones, en concreto la de que se considera gasto no subvencionable *“la compra de edificios o locales si los mismos han sido subvencionados en los últimos diez años”* (Anexo XVI.4 RD 548/2013).

Por otro lado, el art. 50.3 RD 548/2013 dispone taxativamente que: ***“Las inversiones no podrán comenzar antes de la presentación de la solicitud de ayuda, salvo los gastos señalados en el anexo XVI, 5, a y b, que podrán ser tenidos en consideración a partir de la fecha de publicación de este Real Decreto en las solicitudes presentadas en el año 2014 y en los doce meses previos a la fecha de solicitud en los años posteriores”***. Y es que, en efecto, el Anexo XVI, apartados 5,a) y 5,b), considera *“no subvencionables”* los ***“trabajos o inversiones empezados o realizados, salvo los siguientes anteriores a un año de la fecha de solicitud: a) honorarios técnicos, gastos de estudios de viabilidad económica, técnica, geotectónica, de mercado, y similares, la adquisición de patentes y licencias, y gastos relacionados con los permisos y seguros de construcción. No tendrán la consideración de gastos auxiliares las tasas u otros impuestos; y b) acopio de materiales de construcción y encargo o compra de maquinaria, incluso el suministro, pero no el montaje, instalación y prueba”***.

Por ello mismo, al regular la “*presentación de solicitudes*”, el art. 51.1 dispone que: “*Los interesados que reúnan las condiciones exigidas presentarán su solicitud acompañada, de un proyecto de inversión y la documentación correspondiente, dirigida al órgano competente de la comunidad autónoma en que se encuentre ubicado el establecimiento en el que vaya a realizarse la inversión ... Asimismo, la solicitud podrá incluir la petición correspondiente de certificación del no inicio de la inversión en el momento de su presentación*”.

6. Como se ha señalado, la Resolución 1418/2013, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, tuvo por objeto convocar y regular el procedimiento para la concesión, en régimen de concurrencia competitiva, de las ayudas a inversiones comprendidas dentro del ámbito de aplicación de las normas comunitarias y estatales ya citadas (RUE 1237/2007 y RUE 555/2008, así como RD 548/2013), que hubieran de realizarse en el ámbito de la CAR. La Resolución resulta enteramente coherente con el bloque normativo a cuyo abrigo se dictó. En particular, en los siguientes aspectos:

-El “*objeto y finalidad de la subvención*”, cuestión sobre la que establece que: “*se admitirán las solicitudes referidas a las actuaciones admisibles en la medida de inversiones, de conformidad con lo establecido en el Anexo II de la presente Resolución, en concreto: a) actuaciones a realizar en un establecimiento ubicado en La Rioja...*” (Apartado Segundo).

-Las “*actuaciones, operaciones y gastos subvencionables*”, materia sobre la que se remite al art. 17 RUE 555/2008, y sobre la que dispone que, entre esas operaciones y gastos, se encuentran la “*construcción, adquisición o mejora de bienes inmuebles*”. (Apartado Cuarto.2, a).

-La exigencia de que “*las inversiones no se podrán iniciar antes de la presentación de la solicitud de ayuda*” (Apartado Cuarto.2 *in fine*); y

-La consideración, como gastos no subvencionables (Apartado Cuatro.3), de “*la compra de edificios o locales si los mismos han sido subvencionados en los últimos 10 años*” (Anexo III.4); y, también, de los “*trabajos o inversiones empezados o realizados*” (Anexo III.5), con las mismas excepciones, en este último caso, que las establecidas por el Anexo XVI.5 del RD 548/2013.

## Segundo

1. La mercantil F.N.S.L.U. presentó, el 3 de junio de 2014, una solicitud de participación en el procedimiento abierto para la concesión de las subvenciones convocadas, acompañando, al efecto, la documentación requerida en la Resolución de

convocatoria, conforme a los modelos oficiales contenidos en los Anexos de dicha Resolución.

Al respecto, interesa destacar que la documentación que integra esa solicitud identifica, como *“título de la inversión prevista”*, la *“adquisición, reforma y modernización de bodega acogida a la D.O.Ca RIOJA”* (sic).

En el anverso del modelo normalizado de solicitud, y firmada por el administrador de la mercantil, figura declarado, *“bajo su responsabilidad”*, que *“no he iniciado las inversiones con anterioridad a la fecha de presentación de esta solicitud”*.

2. Obra, también unida al expediente, un *“acta previa de inversión”*, en la que el mismo representante de la mercantil y un funcionario de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente afirman que *“se comprueba que no se han iniciado las siguientes actuaciones”*, entre ellas, la de *“adquisición de bodega, reforma y modernización de las instalaciones”*.

3. Tramitado el procedimiento subvencional, el Director General de Desarrollo Rural, por Resolución de 29 de abril de 2016, dispuso conceder, a la mercantil *F.N.S.L.U.*, una subvención por importe de 666.536,30 euros. La competencia del Director General se ejerce por delegación del Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente (Apartado Segundo, c), de la Resolución 969/2015, de 4 de agosto (BOR del 7).

4. Por escrito, presentado el 29 de julio de 2016, el representante legal de la mercantil comunica la finalización de actuaciones y solicita el pago de la subvención. El 26 de octubre de 2016, el Servicio de Ayudas al Desarrollo Rural, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, levanta, en sentido favorable, *“acta de comprobación de “ejecución” de operaciones”*; que, el 16 de septiembre de 2016, fue objeto de control, igualmente favorable, por el Servicio de Auditoría Interna de la Consejería.

5. El beneficiario, al justificar la inversión realizada, presentó un conjunto de documentos, de los que resultan los siguientes datos:

-Que el inmueble motivador de la subvención fue adquirido por él en el seno de un procedimiento concursal, tramitado ante el Juzgado de lo Mercantil de Logroño (Autos 943/2012).

-Que el *Plan de liquidación* de la masa activa, aprobado, conforme al art. 148 de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, por Auto de 4 de marzo de 2014, previó la enajenación de ese inmueble, junto a otros activos de la concursada, con los que conformaba una unidad productiva.

-Que, en fechas 28 de marzo de 2014 y 14 de abril de 2014, la mercantil había realizado dos pagos, por importes de 300.000 euros y 2.200.000 euros (total, 2.500.000 euros), con las que había satisfecho, íntegro, el precio fijado para la adquisición de toda esa unidad productiva, teniendo en cuenta:

a) En particular, el pago de 300.000 euros se hizo en cumplimiento de lo establecido por el *Plan de liquidación*, que imponía, a los licitadores interesados en la adquisición de la unidad productiva, la obligación de depositar esa cantidad; la cual, para quien resultara finalmente adjudicatario, se entendería realizada a cuenta del precio final (páginas 18, 19 y 21 del *Plan de liquidación*).

b) Por su parte, el pago de los 2.200.000 euros restantes se verificó mediante cheque librado por la mercantil al concursado, el 14 de abril de 2014, cuyo importe fue cargado a la cuenta de la adquirente en el mes de mayo de 2014 (el extracto bancario que obra al folio 127 del expediente no permite comprobar el día con claridad).

-Que, ante la falta de otras ofertas admisibles, por Auto de 19 de junio de 2014, fue judicialmente aprobada la venta, que se elevó a escritura pública el 20 de junio de 2014, teniendo en cuenta que:

a) En esa escritura, se hace constar (folio 163), que, ya el 10 de abril de 2014, la Administración concursal había comunicado al Juzgado que se habían recibido tres ofertas para la adquisición de la unidad productiva, y que, de ellas, sólo una era admisible, por lo que dicho Juzgado, por Providencia de 16 de mayo de 2014 (folio 176), había razonado que debía, “*en consecuencia, aprobarse la adjudicación realizada por la AC a favor de la única oferta que cumplía con los requisitos exigidos*”; y

b) La escritura pública de 20 de junio de 2014, por lo demás, detalla las condiciones en las que se había producido el pago del precio, y lo hace en los términos ya señalados: i) 300.000 euros se habían abonado en concepto de depósito, el 28 de marzo de 2014, mediante “*transferencia ... que me exhiben... deduzco copia e incorporo a la escritura*” (folios 164 y 195); y II) 2.200.000 euros “*se han recibido mediante entrega de cheque, no bancario, nominativo, cuya copia me exhiben e incorporo, con cargo a la cuenta ES95...*” (folio 164).

6. Advertidos estos datos por el Servicio de Ayudas al Desarrollo Rural, y antes de acordar el pago de la cantidad objeto de subvención, dicho Servicio, el 13 de octubre de 2016, eleva consulta a los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja sobre si, a la vista de las circunstancias expuestas, puede considerarse que la mercantil beneficiaria cumplía, o no, el requisito de haber iniciado la inversión después de la solicitud de la subvención.

En el mismo sentido, la Secretaría General Técnica de la Consejería, el 30 de noviembre de 2016, reitera esa solicitud de informe.

7. El 13 de diciembre de 2016, los Servicios Jurídicos recaban de la Secretaría General Técnica, un “*informe del titular del Servicio encargado de la tramitación del expediente*”, de acuerdo con el art. 3.12 del Decreto 21/2006, de 7 de abril, de Organización y funcionamiento de la Dirección General de Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja.

La Dirección General de Desarrollo Rural remite ese informe el 26 de enero de 2017, y en él indica que, de la subvención total concedida a la beneficiaria, sólo una parte (que cuantifica en 464.500 euros) corresponde a la adquisición de la instalación (bodega).

A la vista de ese informe, el Servicio Jurídico evacúa el suyo, fechado el 14 de febrero de 2017, en sentido favorable a que la Consejería inicie un procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de 29 de abril de 2016 por la que se concedió la subvención que nos ocupa.

Finalmente, la Dirección General de Desarrollo Rural interesa la iniciación de ese procedimiento, mediante oficio, de 20 de marzo de 2017, del Jefe del Servicio de Ayudas al Desarrollo Rural, dirigido a la Secretaría General Técnica de la Consejería.

## **Segundo**

1. Siguiendo el criterio expresado por los Servicios Jurídicos, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, por Resolución de 16 de junio de 2017, dispone iniciar el procedimiento de revisión de oficio núm. 11/2017, con el fin de declarar la nulidad de pleno Derecho de la Resolución de 29 de abril de 2016, y de una serie de actuaciones administrativas conexas, que se enumeran en el apartado 8º de la Resolución de inicio.

En esa Resolución iniciadora, se hacen constar dos circunstancias por las que la Resolución de 29 de abril de 2016 sería nula: i) de una parte, que la mercantil beneficiaria de la inversión había iniciado las inversiones con anterioridad a presentar la solicitud de subvención; y ii) de otra, que la construcción de la bodega había motivado ya el otorgamiento de una subvención, dentro de los 10 años anteriores; pues, en concreto, la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja (ADER), en el seno del expediente núm. 2005-p-IAA-00006, había otorgado una subvención, destinada a la construcción del inmueble, a *B.B.C.S.L.*, empresa esta última de la que la mercantil *F.N.S.L.U.*, que es la afectada por el procedimiento que nos ocupa, trae causa, al haber adquirido el inmueble en cuestión en el seno del procedimiento concursal abierto a la referida mercantil *B.B.C.S.L.*

La competencia para dictar el acto administrativo de revisión de oficio corresponde, efectivamente, al Excmo. Sr. Consejero antes citado, al amparo del art. 48.1, a) de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Régimen jurídico y de Funcionamiento de la Administración pública de la CAR, por ser el “*órgano autor del acto*”; y ello porque, al haberse dictado, como se ha expuesto, la Resolución de 29 de abril de 2016, por el Sr. Director General de Desarrollo Rural, en virtud de delegación de competencias, se entiende dictada por el órgano delegante (*ex. art. 9.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector público, LSP’15*), que, en este caso, era el propio Consejero.

2. En el curso de ese procedimiento de revisión de oficio, se observaron los siguientes trámites:

-A la mercantil beneficiaria, le fue notificada la Resolución de incoación, así como la apertura de un plazo de 10 días para formular alegaciones, que presentó por medio de escrito fechado el 30 de junio de 2017.

-A su vista, el Secretario General Técnico de la Consejería emitió, el 8 de agosto de 2017, la Propuesta de resolución, y recabó el informe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, que lo emitieron el 24 de octubre de 2017, considerando que concurre causa de nulidad en la Resolución de 29 de abril de 2016 y en las actuaciones administrativas conexas referidas en el apartado 8º de la Resolución de inicio, por lo que “*procede la revisión de oficio propuesta*”.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 7 de noviembre de 2017, y registrado de entrada en este Consejo el 8 de noviembre de 2017, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

#### **Segundo**

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito de 9 de noviembre de 2017, firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 10 de noviembre de 2017, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### **Tercero**

Asignada la ponencia al Consejero señalado 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 del dictamen del Consejo Consultivo**

El carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo en los supuestos de revisión de los actos administrativos resulta con toda claridad de lo dispuesto en el artículo 106.1 de la Ley 39/2015, del Procedimiento administrativo común (LPAC'15), a cuyo tenor *“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, podrán declarar 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”*.

Reiteran la necesidad del dictamen del Consejo Consultivo en estos casos nuestra Ley reguladora [artículo 11.f)] y el Reglamento que la desarrolla [artículo 12.2.f)].

Por lo demás, como claramente se infiere del art. 106.1 LPAC'15, el dictamen del Consejo Consultivo en materia de revisión de actos administrativos es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, al mantener la exigencia [también prevista en el art. 102.1 de la, en este caso concreto sustituida Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPAC'92)], de que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiere sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

### **Segundo**

#### **Procedencia de la revisión de oficio de la Resolución de 29 de abril de 2016, del Director General de Desarrollo Rural.**

1. El art. 47.1.f) LPAC'15 dispone que son nulos de pleno Derecho *“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”.*

La jurisprudencia y la doctrina consultiva han insistido con reiteración en la necesidad de interpretar restrictivamente los preceptos que tipifican las causas de nulidad de los actos administrativos. Y ello, porque la categoría jurídica de la nulidad de pleno Derecho es, dentro de la teoría de la invalidez del acto administrativo, una excepción frente a la anulabilidad, que constituye, a su vez, la consecuencia prevista, como regla general, para los supuestos en que un acto administrativo contraviene el ordenamiento jurídico (art. 48.1 LPAC’15). Así lo han señalado, entre otros muchos, el Dictamen del Consejo de Estado (DCE) núm. 485/2012, de 24 de mayo, y los en él citados.

Por ese mismo carácter excepcional de la nulidad de pleno Derecho, en la aplicación del art. 47.1.f) LPAC’15 (y de su precedente art. 62.1.f) LPAC’92), la jurisprudencia y la doctrina consultiva han trazado un concepto sumamente estricto de lo que debe entenderse por “requisitos esenciales” cuya ausencia determina la nulidad radical de los actos administrativos atributivos de derechos o facultades.

A pesar de la dificultad de establecer un criterio interpretativo general en una materia que, por su propia naturaleza, es esencialmente casuística, pueden señalarse, como orientaciones generales, que solamente son requisitos esenciales *“los auténticos presupuestos que explican y justifican la adquisición del derecho o facultad de que se trate”* (DCE 845/2013), o, en palabras del DCE 2.741/2010, *“los relativos a la estructura definitoria del acto”*.

Por otra parte, la calificación de un requisito como *“esencial”* ha de ceñirse *“al objeto, causa y fin del acto administrativo de que se trate”* (DCE nº 461/2009); añadiendo el DCE nº 485/2012 que *“la esencialidad presupone que ha de tratarse de un requisito que objetivamente el interesado no puede llegar a cumplir en ningún momento, por tratarse de un hecho acontecido invariable que elimina cualquier posibilidad de subsanación, y que no precisa, para constatar su carencia, de la interpretación de norma jurídica alguna”*.

En iguales términos, la Sala 3ª del Tribunal Supremo (TS) ha indicado que *“no todos los requisitos necesarios para ser titular de un derecho pueden reputarse “esenciales”: tan sólo los más significativos y directa e indisolublemente ligados a la naturaleza misma de aquél”* (STS 26-11-2008, R.Cas 1988/2006).

Esta misma idea la ha expresado el Consejo Consultivo de Canarias (Dictamen 585/2011) al señalar que la expresión *“requisito esencial”* de un acto administrativo debe reservarse a *“aquellos que le son realmente inherentes y le otorgan su configuración propia, con lo que su ausencia afecta a la finalidad perseguida por la norma infringida,*

*de modo que el acto en cuestión tiene efectos radicalmente contrarios a los queridos por dicha norma”.*

Igual doctrina hemos mantenido en nuestros dictámenes D.46/08, D.96/10, D.40/11, D.44/11 y D.22/16, entre otros.

2. Pues bien, en el caso que nos ocupa, el análisis de las circunstancias fácticas y de las normas jurídicas expuestas en los Fundamentos jurídicos precedentes permite ya obtener las siguientes conclusiones:

A) La mercantil favorecida por la Resolución de 29 de abril de 2016 incumplía los requisitos que, para poder ser beneficiaria de la subvención, imponen el art. 50.3 y el Anexo XVI, 5, del RD 548/2013, así como el Apartado Cuatro.2 *in fine* de la Resolución 1418, de 14 de noviembre de 2013.

Como se ha señalado, estas disposiciones establecían con nitidez que las inversiones subvencionables “*no podrán comenzar antes de la presentación de la solicitud de ayuda*” (art. 50.3 RD 548/2013).

En el caso examinado, la solicitud de ayuda se presentó, por la interesada, el 3 de junio de 2014; y, para esa fecha, es evidente que la inversión, para la que se solicitó la subvención, no sólo había comenzado, sino que incluso había concluido, pues, para esa fecha de 3 de junio de 2014, estaba satisfecho, íntegro, el precio de adquisición de la unidad productiva en la que se hallaba incluida la bodega.

Es importante reparar que las normas rectoras de la subvención, al prever el requisito analizado, no atienden al criterio *jurídico* de la fecha de *adquisición* del bien, sino al *económico* de la fecha en que principian las *inversiones* para adquirirlo; de modo que, cuando exigen que las *inversiones* no hayan comenzado *antes* de la fecha de solicitud (art. 50.3 RD 548/2013) y, correlativamente, establecen que son “*no subvencionables*” los “*trabajos o inversiones empezados o realizados*” (Anexo XVI, 5 del RD 548/2013), están disponiendo que no han debido producirse, antes de esa fecha, gastos o desembolsos económicos (salvo los autorizados, como excepción, por el propio Anexo XVI.5).

Ello resulta, primero, de una interpretación meramente literal de esas disposiciones (art. 3 Cc), porque *invertir* es, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (DRAE), “*emplear, gastar, colocar un caudal*”, como bien advierte el informe de los Servicios Jurídicos de 14 de febrero de 2017. Además, la misma conclusión se alcanza mediante una interpretación sistemática del RD 548/2013, el cual, en numerosas ocasiones utiliza el término “*gastos*” (y *gasto*, en singular, es la “*acción de gastar*”, o la “*cantidad que se ha gastado o se gasta*”, según el DRAE), como un mero sinónimo o trasunto de la palabra “*inversión*”.

Así sucede, por ejemplo, en el Anexo XVI, que califica como subvencionables o no a los gastos mismos; en el art. 49, cuya rúbrica es “*actuaciones, operaciones y gastos subvencionables*”; y en el propio art. 50.3, que, al establecer la regla general (las inversiones no podrán comenzar antes de la presentación de la solicitud de ayuda) y su excepción (salvo los gastos señalados en el Anexo XVI, 5, letras a) y b), evidencia que “*gasto*” e “*inversión*” son conceptos que responden a una misma realidad y naturaleza: un desembolso económico realizado por el beneficiario de la subvención.

Por tanto, resulta irrelevante, a efectos de analizar si la adquisición de la bodega era, o no, subvencionable, cuál fuera la fecha en que se consumó la transmisión, a la adquirente, de su titularidad dominical. Ciertamente, en el seno del procedimiento concursal, el Auto de adjudicación no se dictó hasta el 19 de junio de 2014; y, teniendo en cuenta que, a las enajenaciones de las unidades productivas, les son de aplicación, supletoriamente “*las disposiciones establecidas en la Ley de Enjuiciamiento Civil para el procedimiento de apremio*” (art. 149.3ª LC); a los efectos del art. 609 y 1462 Cc, sería “*el testimonio del Auto*” de adjudicación el que debería haber operado como modo o “*traditio instrumental para producir la adquisición del dominio*” (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 1ª, de 4 de octubre de 2006 (R.Cas. 3905/1999). Pese a ello, la Administración concursal (AC) y la adquirente otorgaron escritura pública de compraventa el 20 de junio de 2014.

Sea como fuere, aunque la transmisión de la propiedad de la bodega no tuviera lugar, como pronto, hasta el 20 de junio de 2014, lo cierto es que la inversión había comenzado (y concluido ya) en mayo de 2014, antes de la fecha en que se presentó la solicitud de subvención (el 3 de junio de 2014). Como se ha expuesto con anterioridad, la mercantil había abonado, el 28 de marzo de 2014, 300.000 euros en concepto de depósito, para poder presentar una oferta por la unidad productiva, tal como exigía el *Plan de liquidación* aprobado el 4 de marzo de 2014; y había pagado los 2.200.000 euros restantes en el mes de mayo de 2014, momento en el que ya sabía que la única oferta admisible era la suya, pues así lo había comunicado la Administración concursal (AC) al Juzgado de lo Mercantil de Logroño el 10 de abril de 2014 (folio 163), y así lo había constatado el propio Juzgado en su Providencia de 16 de mayo de 2014 (folios 163 y 176).

**B)** Por otro lado, la construcción de la bodega había obtenido una previa subvención, concedida por la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja (ADER), entre los años 2006 y 2008, con lo que la adquisición del bien por la mercantil adquirente también dejaba de ser subvencionable, por este motivo adicional, con arreglo al Anexo XVI, 4 RD 548/2013 y al Anexo III, 4 de la Resolución 1418/2013, de 14 de noviembre, por la que se aprobó la convocatoria del procedimiento subvencional.

Este dato figura recogido, tanto en la Resolución de inicio del procedimiento revisor, de 16 de junio de 2017, como en la Propuesta de resolución, de 8 de agosto de 2017; no

obstante, sería preferible que se incorporase al expediente un certificado, expedido por la ADER, acreditativo de este extremo.

C) A juicio de este Consejo, la concurrencia de estas circunstancias, obliga a considerar que el acto administrativo, declarativo de derechos, por el que se concedió, a la beneficiaria, la subvención es nulo de pleno Derecho, *ex art. 47.1.f) LPCAP'15*, en la medida en que la mercantil beneficiaria carecía de requisitos, no meramente necesarios, sino “*esenciales*” para adquirir ese derecho a la subvención.

En efecto, el hecho de que la inversión hubiera principiado ya antes de la presentación de la solicitud, y de que, además, la construcción de la bodega hubiera recibido a una previa subvención, constituyen, en línea de principio, y por utilizar el criterio señalado por el Consejo de Estado en su Dictamen 485/2012, circunstancias acontecidas ya, invariables, e insubsanables, y cuya concurrencia no precisa de interpretación normativa alguna.

Si se atiende al “*objeto, causa y fin del acto*” (DCE 461/2009), resultan evidentes las finalidades perseguidas por el RD 548/2013 al establecer esos requisitos.

-De un lado, si la inversión ha de ser posterior a la presentación de la solicitud (art. 50.3 RD 548/2013), es porque, con ello, se busca estimular o incentivar, en los operadores del sector vitivinícola, la adopción de nuevas decisiones económicas, esto es, la realización de las “*operaciones, actuaciones o gastos*” descritas por el art. 49 RD 548/2013 y por el art. 17 RUE 555/2008; no ayudarles a *resarcirse* económicamente de la realización de inversiones ya realizadas o comenzadas o a *recuperar*, en todo o en parte, fondos ya empleados en esas inversiones pasadas.

-Y, de otro, si las normas estudiadas imponen la exigencia de que no se hayan obtenido previas subvenciones (Anexo XVI, 4 del RD 548/2013 y Apartado III, 4 de la Resolución 1418/2013), es para evitar duplicidades en la concesión de ayudas y, correlativamente, para permitir que la acción subvencional de los poderes públicos alcance a un mayor número de operadores del sector.

Como es de ver, en ambos casos, esos requisitos están directamente vinculados con la propia “*estructura definitoria*” del acto (DCE 2.741/2010), así como a su “*naturaleza*” (STS 26-11-2008), pues la Resolución de 29 de abril de 2016 tiene por objeto la concesión de una subvención; y, por ello, a través del acto contenido en la misma, la Administración autonómica ejerce, mediante el empleo de recursos públicos, una función de fomento (por todas, STS, Sala 1ª, de 19 de diciembre de 2014, recurso de casación núm. 5841/2011) que debe ir encaminada a favorecer, estrictamente, y con exclusión de otros, a aquellos sujetos que realicen las operaciones descritas por las normas que disciplinan esa actividad administrativa; las cuales, a su vez, establecen esa delimitación en función de los intereses

generales que, discrecionalmente seleccionados por la Administración, motivan el ejercicio de la actividad administrativa subvencional.

Correlativamente, la Resolución de 29 de abril de 2016 produce resultados contrarios a los queridos por el RD 548/2013, ajenos al círculo de intereses que la norma quiere proteger, y que suponen el otorgamiento de subvención a una operación respecto de la cual, dicha concesión está, sencillamente, prohibida. En efecto: i) según el art. XVI, 5, se consideran “no subvencionables” los “trabajos o inversiones empezados o realizados”, con unas excepciones (apartados a) y b) del Anexo XVI, 5) entre las que no se encuentra la del precio de adquisición de un inmueble; y ii) por otro lado, también está prohibida, por no ser subvencionable, la concesión de ayudas a “la compra de edificios o locales, si los mismos han sido subvencionados en los últimos diez años”.

3. En este punto, es obligado recordar que las Resoluciones que conceden subvenciones son actos administrativos sujetos a la regulación general de las categorías de invalidez de tales actos; razón por la que los apartados 1º y 2º del art. 36 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS’03) se remiten a las disposiciones que determinan las causas de nulidad y anulabilidad de los actos administrativos en la legislación reguladora del procedimiento administrativo común (que, al tiempo de promulgarse la LGS’03, estaban contenidas en la LPAC’92 y, actualmente, lo están en la LPAC’15), al establecer que:

*“Cuando el acto de concesión incurriera en alguno de los supuestos mencionados en los apartados anteriores, el órgano concedente procederá a su revisión de oficio o, en su caso, a la declaración de lesividad y ulterior impugnación, de conformidad con lo establecido en los artículos 102 y 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.*

Esto supone que, en términos generales, cuando el acto de otorgamiento de subvención incurra en un vicio *genético* (ya acarree su nulidad, o su anulabilidad), la Administración deberá proceder a su revisión; a diferencia de aquellos otros supuestos en los que el acto de otorgamiento es válido, pero el beneficiario, sobrevenidamente, no observa el comportamiento que motivó el otorgamiento de la subvención, en cuyo caso no procede la Revisión de oficio del acto de concesión, sino el inicio del procedimiento administrativo dirigido al reintegro de la subvención cuya finalidad ha quedado incumplida o frustrada.

Esta idea ha venido a expresarla la Sala 3ª del Tribunal Supremo, por todas, en su Sentencia de 24 de mayo de 2012 (R.Cas. 1690/2011), que, con cita de otras muchas, razona que:

*“...la declaración de incumplimiento por el beneficiario de las condiciones de la subvención y el consiguiente reintegro de lo indebidamente percibido no precisa seguir un procedimiento de*

*revisión de oficio del acto de concesión. La Sentencia de 16 de mayo de 2007, que, a su vez, cita la de 2 de junio de 2003, dijo claramente que «cuando se trata del reintegro o denegación de subvenciones por incumplimiento de los requisitos o indebida utilización de las cantidades recibidas, esto es, por incumplimiento de la finalidad para la que se conceden u otorgan, basta la comprobación administrativa de dicho incumplimiento para acordar la denegación de la subvención o la devolución de lo percibido. O, dicho en otros términos, en tal supuesto, no se produce propiamente la revisión de un acto nulo que requiera la aplicación de lo establecido en el art. 102 LPAC'92 o una declaración de anulabilidad del acto que requiera una declaración de lesividad, según el art. 103 LPAC'92, sino que el acto de otorgamiento de la subvención, que es inicialmente acorde con el ordenamiento jurídico, no se declara ineficaz por motivo que afecte a la validez de su concesión, sino que despliega todos sus efectos; y, entre ellos, precisamente, la declaración de improcedencia, el reintegro o devolución de las cantidades, cuando no se ha cumplido la condición o la finalidad para la que se otorgó la subvención».*

En iguales términos, la STJ de Castilla y León (Sala de Valladolid) de 7 de marzo de 2016 (Rec. Cont. Adm. 1.402/2014), que, tras recordar la doctrina del Tribunal Supremo sobre el carácter modal de las subvenciones, de suerte que procede su reintegro (arts. 36.5 y 37 LGS'03) *“cuando el interesado incumple otorgamiento se produce siempre bajo la condición resolutoria de que el beneficiario tenga un determinado comportamiento o realice una determinada actividad en los términos en que procede su concesión”*, añade que:

*“...la situación es distinta cuando lo que se produce no es un incumplimiento de aquellas condiciones a las que se sujetó el pago de la subvención, sino la comprobación por parte de la Administración de que en realidad no se reunían las condiciones para que la misma se otorgase. En este caso nos encontramos ante un supuesto en el que el acto de otorgamiento de la concesión es nulo o anulable y en consecuencia deberá dejarse sin efecto por medio de los procedimientos legalmente previstos, sin que sea posible acudir a los mecanismos del reintegro. Nos parece oportuno recordar aquí el artículo 36 de la Ley General de Subvenciones, que se ocupa de la invalidez de la subvención, distinguiendo las causas de nulidad (apartado 1) y las de anulabilidad (apartado 2), prescribiendo el apartado 3 que “Cuando el acto de concesión incurriera en alguno de los supuestos mencionados en los apartados anteriores, el órgano concedente procederá a su revisión de oficio o, en su caso, a la declaración de lesividad y ulterior impugnación, de conformidad con lo establecido en los artículos 102 y 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común EDL 1992/17271.” Hay que recordar que este artículo de la Ley estatal tiene el carácter de básico”.*

En el caso que nos ocupa, como se ha expuesto, no se trata de que el beneficiario incumpliera *sobrevenidamente* la conducta o comportamiento a que le obligaba la Resolución subvencional de 29 de abril de 2016, sino que el acto mismo de concesión de la subvención era, *ab initio*, nulo de pleno Derecho, pues atribuyó derechos a quien carecía de los requisitos esenciales para adquirirlos.

Por lo que respecta al alcance de la declaración de nulidad, ésta deberá afectar, sin duda, a la referida Resolución de 29 de abril de 2016, como se ha expuesto ya.

Ahora bien, el apartado 8º de la Resolución de inicio, de 16 de junio de 2017, incluye, como susceptibles de revisión otras actuaciones administrativas que son: i) el acta de no inicio de inversión, de 19 de junio de 2014; ii) las Propuestas de resolución de 22 de junio de 2015 y 8 de marzo de 2016; y iii) el acta de comprobación de inversiones, de 26 de octubre de 2016.

Tales actuaciones constituyen actos de trámite del procedimiento subvencional, por lo que la nulidad de la Resolución de 29 de abril de 2016 entraña, de modo automático, que carezcan de cualquier eficacia. En efecto, las Propuestas de resolución de 22 de junio de 2015 y 8 de marzo de 2016 son estrictamente eso, propuestas, que el órgano administrativo competente para resolver el procedimiento subvencional, finalmente, no ha aceptado. Y las actas de 19 de junio de 2014 y 26 de octubre de 2016, en cuanto documentos que se limitan a constatar hechos y declaraciones de quienes intervinieron ante la Administración, quedan igualmente privadas de cualquier efecto por cuanto, con posterioridad, se ha constatado que tales declaraciones y hechos no se corresponden con la realidad.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

Procede la revisión de oficio de la Resolución de 29 de abril de 2016, del Director General de Desarrollo Rural, por las razones que se exponen en el presente dictamen.

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