



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº 284/2025

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 6 de noviembre de 2025, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca (por delegación de la Excm. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 2 de agosto de 2025 (COMINTER 252292), sobre revisión de oficio sobre la cesión de derechos de pago básico de D.^a X a D. Y y otros (exp. 2025_257), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- D.^a X presentó solicitud única de ayudas de la PAC al régimen de pago básico y pago para prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente, para las campañas 2020 y 2021. Dicha solicitud fue estimada y se concedieron a la beneficiaria ayudas por un importe total de 24.677,42 euros.

SEGUNDO.- Durante la campaña de ayudas correspondientes al año 2022, D.^a X presenta entre los días 2 de abril y 3 de mayo de 2022 cuatro solicitudes de cesión de derechos de pago básico, en favor de los siguientes cesionarios: D. Y, D. Z, D. P, y la mercantil "--, --".

TERCERO.- Por el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se comunica a la Consejería consultante la existencia de un posible fraude en la solicitud de ayudas de la PAC correspondiente a los años 2020 y 2021.

Con fecha 6 de julio de 2022, el Jefe de Servicio de Intervención y Regulación de Mercados emite informe preliminar sobre "*Sospecha de fraude --*". En este informe se pone de manifiesto que se ha detectado un hipotético fraude consistente en declarar superficies de cultivo sobre las que se carece de derecho de uso, incorporando CIF/NIF ficticios como propietarios de los mismos, generándose de este modo artificialmente las

condiciones necesarias para tener derecho a las ayudas correspondientes.

Consta en el expediente que, como consecuencia de dicho informe, se desarrollaron diversas actuaciones de comprobación, en el transcurso de las cuales se requirió a la Sra. X para que acreditara el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 15 del Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural (hoy derogado, pero aplicable a las ayudas a que se refiere el expediente). El referido precepto, dispone que *“Las parcelas agrícolas de hectáreas admisibles utilizadas para justificar derechos de ayuda deberán estar a disposición del agricultor, bien en régimen de propiedad, usufructo, arrendamiento, aparcería o asignación por parte de una entidad gestora de un bien comunal, a fecha fin del plazo de modificación de la solicitud única”*.

La Sra. X no atendió dicho requerimiento, por lo que se procedió a incoar un procedimiento de reintegro por pago indebido de las ayudas concedidas, que finalizó por Orden de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca, Medio Ambiente y Emergencias, de 25 octubre de 2022, que obligaba a la interesada a reintegrar las ayudas percibidas por un total de 24.677,42 euros.

CUARTO.- Las solicitudes de cesión de derechos formuladas por la Sra. X (Antecedente segundo de este Dictamen) fueron denegadas mediante cuatro resoluciones de la Dirección General de la Política Agrícola Común, de 16 de marzo de 2023. La fundamentación jurídica de dichas desestimaciones radicaba en la falta de acreditación por parte de la cedente del cumplimiento de los siguientes requisitos: a) que los derechos objeto de cesión pertenezcan en propiedad al cedente; y b) ostentar la cedente la condición de agricultora activa, conforme a lo establecido en los artículos 8, 9 y 10 del Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre.

QUINTO.- Las cuatro resoluciones denegatorias de la cesión de derechos de uso fueron recurridas en alzada por la Sra. X mediante los correspondientes recursos que, previa su acumulación, fueron estimados por Orden de la Consejería consultante de 18 de febrero de 2025, al entender que la cesión de derechos había sido aceptada por silencio administrativo positivo, al haber transcurrido el plazo máximo de tramitación de 6 meses sin haberse notificado resolución expresa resolviendo su solicitud.

No obstante, la propia resolución estimatoria de los recursos consideraba que procedía incoar un procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos presuntos, en la medida en que la cedente carecía de los requisitos esenciales necesarios para poder ceder los derechos de pago, lo que permitía entender concurrente la causa de nulidad establecida en el artículo 47.1, letra f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Además, según se pone de manifiesto en la citada resolución, *“consta en el expediente escrito de acusación de conformidad ante el Juzgado Central de lo Penal fechado en octubre de 2024 por la que se acusa a D^a. X de un delito de fraude de subvenciones del artículo 308.4 del C.P en relación con el artículo 308.1 del C.P, proponiéndose que se dicte sentencia imponiendo a la acusada una pena de multa de 6.169,35 euros, con la responsabilidad personal subsidiaria de 1 mes de privación de libertad en caso de impago, y la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas y el derecho a disfrutar de prestaciones o incentivos fiscales o Seguridad Social durante 1 mes y 16 días y costas”*.

Consta, asimismo, que algunos de los cesionarios también recurrieron contra la denegación expresa de las cesiones de derechos que les afectaban. Tales recursos fueron estimados parcialmente por la Consejería consultante, con idéntico fundamento que los recursos presentados por la cedente, es decir, al entender que se había producido el silencio administrativo positivo y que procedía incoar el procedimiento de revisión de oficio para dejar sin efecto dichas cesiones.

SEXTO.- Con fecha 21 de marzo de 2025, se dicta Orden de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca, por la que se acuerda iniciar el procedimiento de revisión de oficio de las resoluciones producidas por silencio administrativo positivo, en relación con las solicitudes de cesión de derechos de pago formuladas por la Sra. X, al entender que están incursas en la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1, f) LPAC. La Orden dispone, asimismo, la acumulación de los cuatro procedimientos de revisión de oficio tendentes a la declaración de nulidad de las indicadas resoluciones.

La incoación del procedimiento se motiva en que la cesión de derechos de pago se habría aceptado por silencio administrativo positivo, en virtud de lo establecido en el artículo 30.2 del Real Decreto 1076/2014, de 19 de diciembre, sobre asignación de derechos de régimen de pago básico de la Política Agrícola Común, en cuya virtud, transcurrido el plazo de 6 meses desde que se comunica a la Administración la cesión de los derechos sin que la autoridad competente haya notificado motivadamente su oposición, se entenderá que la cesión ha sido aceptada. No obstante, los derechos objeto de cesión no pertenecían en propiedad a la cedente, ni ésta gozaba de la condición de agricultora activa, por lo que la aceptación de la cesión solicitada determinaba la adquisición de facultades o derechos careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición, lo que convertía la aceptación de la cesión solicitada en nula de pleno derecho.

Señala la Orden de incoación que el artículo 3 del Real Decreto 1076/2014, de 19 de diciembre, sobre asignación de derechos de régimen de pago básico de la Política Agraria Común, establece dos vías para la adquisición de derechos de pago básico (mediante primera asignación y mediante cesión), y en ambas se exige que el beneficiario tenga la condición de agricultor activo. Además, para poder cobrar los importes correspondientes a sus derechos, deberán cumplir los requisitos establecidos en el Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, en particular, en lo que se refiere a la definición y requisitos de agricultor activo y actividad agraria, a la declaración de hectáreas admisibles para justificar los derechos de pago de los que es titular, así como el resto de condiciones establecidas en el artículo 13 de dicha norma.

Y, según los informes del Servicio de Intervención y Regulación de Mercados, servicio gestor de las ayudas, D^a. X ni ostentaba la condición de agricultor activo, ni estaba en disposición de las hectáreas admisibles necesarias, en los términos establecidos en el artículo 15 del indicado Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre.

En la orden de incoación del procedimiento se nombra instructora y se acuerda su notificación a los interesados (cedente y cesionarios).

SÉPTIMO.- Consta que la incoación del procedimiento de revisión de oficio fue notificada a cuatro de los cinco interesados, con apertura del preceptivo trámite de audiencia, en las siguientes fechas:

- A la cesionaria "--", el 24 de marzo de 2025.

- Al cesionario D. Y, el 27 de marzo de 2025.

- Al cesionario D. Z, el 28 de marzo de 2025.

- Al cesionario D. P, tras dos intentos de notificación por vía postal, se publicó anuncio de notificación edictal en el Boletín Oficial del Estado de 22 de abril de 2025.

No consta la notificación del inicio del procedimiento y del trámite de audiencia a la cedente, la Sra. X.

OCTAVO.- No consta que por ninguno de los interesados se haya hecho uso del trámite de audiencia conferido.

NOVENO.- Con fecha 13 de mayo de 2025 se emite informe-propuesta por el Servicio Jurídico de la Consejería consultante y se formula, al día siguiente, consulta a la Dirección de los Servicios Jurídicos, con ocasión de la cual se afirma que se acuerda suspender el plazo de resolución al amparo de lo establecido en el artículo 22.2, letra d) LPAC, y se cursa la notificación de dicho acuerdo “al interesado” el 14 de mayo de 2025.

La petición de informe a la Dirección de los Servicios Jurídicos, el acuerdo de suspensión y la acreditación de la notificación a los interesados no consta entre la documentación remitida al Consejo Jurídico con ocasión de la consulta.

DÉCIMO.- Con fecha 31 de julio de 2025, la Dirección de los Servicios Jurídicos evacua informe número 52/2025, en sentido favorable a la revisión de oficio pretendida, haciendo suyas las consideraciones del informe-propuesta del Servicio Jurídico de la Consejería consultante, al coincidir con su apreciación relativa a la concurrencia de la causa de nulidad establecida en el artículo 47.1, letra f) LPAC.

UNDÉCIMO.- Con fecha 1 de agosto de 2025, se incorpora al expediente una copia autorizada de la Orden de la Consejería consultante que ha de resolver el procedimiento de revisión de oficio, que declara la nulidad de la aceptación de las cuatro cesiones de derechos de pago solicitadas por la Sra. X y alcanzada por silencio administrativo positivo, al entender que concurre en dichos actos administrativos presuntos la causa de nulidad establecida en el artículo 47.1 letra f) LPAC.

DUODÉCIMO.- También con fecha 1 de agosto de 2025, la instructora acuerda “suspender el plazo máximo para resolver el procedimiento de revisión de oficio por el tiempo que medie entre la petición del referido dictamen al Consejo Jurídico de la Región de Murcia (1 de agosto de 2025) y su recepción”, así como notificar dicho acuerdo a los interesados en el procedimiento.

Consta la notificación por medios electrónicos a la cesionaria “--” el 1 de agosto de 2025. Respecto al resto de interesados, únicamente consta en el expediente la acreditación del envío de la notificación por correo postal, pero no su recepción.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados el preceptivo extracto de secretaría, un índice de documentos y una diligencia instructora explicativa de la estructura de la documentación remitida junto a la consulta, se solicita dictamen al Consejo Jurídico, mediante comunicación interior del pasado 2 de agosto de 2025.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, de conformidad con lo establecido en los artículos 12.6 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, y 106.1 LPAC, dado que versa sobre una propuesta de resolución que pretende declarar la nulidad de pleno derecho de varios actos administrativos emanados de la Administración regional.

SEGUNDA.- Actos objeto de revisión, plazo para promover la revisión de oficio y órgano competente para resolver.

I. Los actos que son objeto de revisión se identifican con cuatro resoluciones de la Dirección General de Política Agraria Común, adoptadas por silencio administrativo positivo, que aceptan sendas cesiones de derechos de pago básico, comunicadas por la Sra. X a la Administración regional, sin que ésta mostrara, en el plazo legalmente establecido, su oposición a la cesión pretendida.

La falta de impugnación de dichas resoluciones mediante los recursos ordinarios previstos en la Ley permite que aquéllas sean objeto del procedimiento excepcional de la revisión de oficio, conforme a lo establecido en el artículo 106.1 LPAC, en cuya virtud, las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen del órgano consultivo competente, “*declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo*”, en los supuestos previstos en el artículo 47.1 LPAC.

II. Por lo que se refiere al requisito temporal para el ejercicio de la acción, se debe recordar que no existe límite para la incoación del procedimiento. El artículo 106.1 LPAC determina que la nulidad puede declararse en cualquier momento. La acción de nulidad es imprescriptible ya que su ejercicio no está sujeto a plazo alguno, si bien conviene tener presente que, en orden a la revisión, siempre operan con carácter general los límites previstos en el artículo 110 LPACAP. En cualquier caso, no se aprecia en el supuesto sometido a consulta que concurra ninguno de aquéllos como impedimento de la revisión solicitada.

III. En atención a los actos impugnados, es competente para resolver el procedimiento de revisión de oficio la Consejera consultante, toda vez que los artículos 16.2, letra g) y 33.1, letra b) de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, le reconoce competencia para la revisión de oficio de los actos y disposiciones administrativos nulos que, como las resoluciones presuntas de la Dirección General de la Política Agraria Común ahora objeto de revisión, hubiesen sido dictados por los demás órganos de su Consejería.

TERCERA.- Del procedimiento de revisión de oficio. Necesidad de completar la instrucción.

En relación con el procedimiento a seguir para declarar la nulidad de los actos administrativos en vía de revisión de oficio, ha de ajustarse a los trámites que se contemplan en el Título IV de la LPAC, denominado "*De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común*", dado que el artículo 106 LPAC no regula un procedimiento específico para la revisión de oficio.

Este Consejo Jurídico ha señalado reiteradamente que el procedimiento revisor, como mínimo, debe estar integrado por el acuerdo de iniciación, los informes pertinentes, la práctica de la prueba si así se propone, la audiencia a los interesados y la propuesta de resolución que se somete a Dictamen de este Órgano Consultivo.

En su aplicación al caso, se advierte que se adoptó el oportuno acuerdo de iniciación, se han recabado los informes preceptivos, singularmente el de la Dirección de los Servicios Jurídicos, se ha formulado la correspondiente propuesta de resolución y se ha solicitado este Dictamen.

En relación con la audiencia a los interesados en el procedimiento, consta acreditado en el expediente que se confirió a todos ellos, tanto a la cedente como a los cesionarios, más es lo cierto que no se ha acreditado que la primera, la Sra. X, haya recibido de forma efectiva la notificación del acuerdo instructor que acordaba conferirle el indicado trámite.

Y es que, a diferencia del resto de interesados, no consta en el expediente el oportuno acuse de recibo o certificado de recepción expedido por el operador postal, ni consta que se intentara la notificación por medios electrónicos. Tampoco consta que la Sra. X haya efectuado trámite o actuación alguna de lo que pudiera deducirse que tiene conocimiento del procedimiento que se sigue en contra de sus intereses, premisa básica para poder garantizar la efectividad del principio contradictorio del procedimiento administrativo.

Es necesario recordar que la falta de notificación del trámite de audiencia a la interesada implica la desatención de un trámite esencial en este tipo de procedimientos, exigido por el artículo 82.1 LPAC. La virtualidad del trámite de audiencia, íntimamente ligado con los principios de contradicción y defensa, exige la puesta de manifiesto del expediente que acompaña a dicho trámite, como premisa necesaria de un correcto y válido ejercicio del derecho de alegación por parte de los interesados, y que dicha actuación deba llevarse a cabo inmediatamente antes de elaborar la propuesta de resolución, según determina el antedicho artículo.

En consecuencia, y en orden a evitar una eventual situación de indefensión de la cedente, considera el Consejo Jurídico que procede retrotraer el procedimiento en orden a conferir y notificar el trámite de audiencia a la Sra. X.

CUARTA.- Del plazo máximo para la resolución del procedimiento.

De conformidad con lo establecido en el artículo 106.5 LPAC, en los procedimientos de revisión iniciados de oficio, como es el supuesto sometido a consulta, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo.

La Orden de incoación del procedimiento está fechada el 21 de marzo de 2025, lo que determina que el *dies ad quem* o fecha final del indicado plazo semestral se habría alcanzado el pasado 21 de septiembre de 2025.

No obstante, consta que con ocasión de la solicitud del informe preceptivo de la Dirección de los Servicios Jurídicos (su preceptividad deriva de la previsión contenida en el artículo 7.1, letra I, de la Ley 4/2004, de 22 de octubre, de asistencia jurídica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia), se acordó suspender el cómputo de dicho plazo al amparo de lo establecido en el artículo 22.1, d) LPAC. No consta en el expediente remitido al Consejo Jurídico el acuerdo de suspensión ni la solicitud de dicho informe, si bien se indica en éste que se efectuó el 14 de mayo de 2025, por lo que habrá de estarse a dicha fecha como momento en que se habría suspendido el plazo. El informe solicitado se evacua el 31 de julio de 2025, fecha en la que habría de levantarse la suspensión del plazo.

Ha de advertirse que, para considerar que la suspensión acordada se produjo de forma efectiva, era necesario que existiera un acuerdo expreso de suspensión, pues ésta no se produce de forma automática cuando se solicita el informe preceptivo, y que dicho acuerdo se comunicara a los interesados, extremos ambos que no han quedado acreditados en el expediente remitido al Consejo Jurídico. En consecuencia, y en la medida en que no consta en la documentación remitida junto a la consulta el acuerdo expreso de suspensión del plazo de tramitación con ocasión de la solicitud del informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, ni la comunicación o notificación efectiva a los interesados de dicha circunstancia relativa a su cómputo, extremos ambos de necesaria concurrencia ex artículo 22.1, d) LPAC, entiende el Consejo Jurídico que, conforme al expediente remitido, no puede considerarse suspendido el plazo de tramitación entre el 14 de mayo y el 31 de julio de 2025.

Por el contrario, sí consta en el expediente el acuerdo instructor de 1 de agosto de 2025, de suspensión del plazo de resolución del procedimiento de revisión de oficio, adoptado con ocasión de la solicitud al Consejo Jurídico de este Dictamen, efectuada el 2 de agosto de 2025. Consta, asimismo, que se envió la oportuna notificación a todos los interesados, si bien únicamente se ha acreditado su recepción por uno de ellos, que fue notificado por medios electrónicos. Dada la inmediatez de la formulación de la consulta tras los envíos postales, cabe entender que no fue posible incorporar a la copia del expediente remitida al Consejo Jurídico los justificantes de recepción. No obstante, dado el tiempo transcurrido desde que se formuló la consulta, dichos justificantes sí deben de encontrarse ya en el expediente original que obra en poder de la Consejería consultante, lo que habrá de ser comprobado por la instrucción.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina en sentido desfavorable la propuesta de resolución que pretende declarar la nulidad de las cesiones de derechos de pago básico efectuadas por D.^a X, toda vez que procede retrotraer el procedimiento de revisión de oficio al momento anterior a la propuesta de resolución y conferir el preceptivo trámite de audiencia a la cedente, como se razona en la Consideración tercera de este Dictamen.

El cómputo del plazo con que cuenta la Administración para la realización de dicha actuación instructora, así como de las restantes hasta la resolución del procedimiento de revisión y su notificación a los interesados, y en orden a evitar la eventual caducidad del procedimiento, ha de ajustarse a lo indicado en la Consideración cuarta de este Dictamen, en relación con la eficacia de las suspensiones acordadas en el curso de aquél.

No obstante, V.E. resolverá.

