



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Dictamen n.º **49/2026**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 24 de febrero de 2026, 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 15 de noviembre de 2025 (COMINTER núm. 301451), sobre revisión de oficio de la cesión de derechos de pago básico de D.ª X a D. Z y otros (exp. 2025\_364), aprobando el siguiente Dictamen.

### **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** El Consejo Jurídico ya tuvo ocasión de conocer del asunto sobre el que versa la consulta con ocasión de la evacuación de nuestro Dictamen 284/2025, que concluyó con la indicación de la necesidad de realizar actuaciones instructoras adicionales en orden a evitar una eventual indefensión de una de las interesadas, la Sra. X, respecto de quien no constaba acreditado que se le hubiera notificado el trámite de audiencia, que se había concedido a todos los interesados. Del mismo modo, se advertía en el Dictamen que la suspensión del procedimiento acordada con ocasión de la solicitud del informe preceptivo de la Dirección de los Servicios Jurídicos, sólo sería efectiva si se comprobaba que los interesados habían sido notificados del correspondiente acuerdo de suspensión, lo que no había quedado debidamente acreditado en el expediente que acompañaba a la consulta.

Tras recibir dicho Dictamen, el 15 de noviembre de 2025 la Consejería consultante comunicó al Consejo Jurídico que la notificación del trámite de audiencia a la Sra. X constaba en el expediente, pero que no se había incluido entre la documentación remitida junto a la consulta. Del mismo modo, señalaba que, tanto el acuerdo de suspensión, como su notificación a los interesados, se habían producido y constaban, asimismo, en el expediente. Dicha comunicación se acompañaba de la documentación acreditativa de lo expuesto.

Mediante Acuerdo 22/2025, adoptado el 4 de diciembre de 2025, el Consejo Jurídico requirió a la autoridad consultante para que remitiera de nuevo el expediente completo al que se refería la consulta, debidamente ordenado y foliado, a lo que procedió mediante comunicación interior del pasado 19 de diciembre de 2025.

Sin perjuicio de dar por reproducidos los antecedentes del indicado Dictamen, procede recordar a continuación los hechos e hitos principales que conforman el expediente, para lo que se opta en este Dictamen por integrar los hechos del Dictamen 284/2025 con aquellos que, tras la remisión del expediente completo por parte de la Consejería consultante, han quedado debidamente acreditados.

**SEGUNDO.-** Doña 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.

Durante la campaña de ayudas correspondientes al año 2022, la Sra. X presentó, 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. Z, D. V, D. W, y la mercantil "--".

**TERCERO.-** Por el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se comunicó 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 emitió informe preliminar sobre "*Sospecha de fraude. Caso --*". 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*". En su solicitud, la interesada afirmaba que disponía de las indicadas parcelas en virtud del correspondiente arrendamiento.

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 de forma expresa 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<sup>a</sup> 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, 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, los referidos a la condición 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 al resto de las 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, doña 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.

**SÉPTIMO.-** La incoación del procedimiento de revisión de oficio fue notificada a los cinco interesados, con apertura del preceptivo trámite de audiencia.

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

**OCTAVO.-** 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 acuerda suspender el plazo de resolución al amparo de lo establecido en el artículo 22.1, letra d) LPAC, y se cursa la notificación de dicho acuerdo a los interesados, el 14 de mayo de 2025.

Todas las notificaciones se practicaron de forma personal, bien por correo postal bien por medios electrónicos, excepto la de la Sra. X, respecto de quien consta que, tras los intentos infructuosos de notificación por vía postal, se procedió a publicar el correspondiente edicto en el Boletín Oficial del Estado, de 18 de junio de 2025.

**NOVENO.-** 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.

**DÉCIMO.-** 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 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.

**UNDÉCIMO.-** 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 "--", y por vía postal al resto de interesados

**DUODÉCIMO.-** Con fecha 2 de agosto de 2025, se solicitó al Consejo Jurídico la evacuación del

preceptivo Dictamen. Dicha solicitud se acompañó de un expediente en el que no constaban los documentos acreditativos de determinados actos de comunicación con los interesados, por lo que, mediante Dictamen 284/2025, se requirió a la Consejería consultante para que subsanara dichas omisiones, dando lugar a las sucesivas comunicaciones y Acuerdo que se detallan en el Antecedente primero de este Dictamen.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## **CONSIDERACIONES**

**PRIMERA.-** Carácter del Dictamen, actos objeto de revisión, plazo para promover la revisión de oficio, órgano competente para resolver y procedimiento.

En orden a evitar innecesarias repeticiones, cabe dar por reproducidas las consideraciones que, en relación con dichos extremos, se contienen en nuestro Dictamen 284/2025, de constante cita.

Acerca del procedimiento, una vez subsanadas las omisiones documentales de que adolecía el expediente inicialmente remitido junto a la consulta, cabe considerar que se han cumplido todos los trámites que integran el procedimiento de revisión de oficio, sin que se observe la omisión de los preceptivos, constando el acuerdo de inicio del procedimiento, el trámite de audiencia a todos los interesados, la propuesta de resolución, el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos y la solicitud de este Dictamen.

**SEGUNDA.-** 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 lo es el 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, 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, en cuya virtud, el transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender durante un máximo de tres meses, cuando se soliciten informes preceptivos, por el tiempo que medie entre la petición y la recepción del informe. Una vez subsanadas las iniciales omisiones documentales del expediente, consta que el informe preceptivo de la Dirección de los Servicios Jurídicos se solicitó el 14 de mayo de 2025, fecha en la que se dicta un acuerdo expreso de suspensión del procedimiento, que es objeto de notificación a todos los interesados. Con ello, queda suspendido el cómputo del indicado plazo semestral, desde esa fecha hasta la recepción del informe. No consta en el expediente la comunicación por la que la Dirección de los Servicios Jurídicos remite a la Consejería consultante el informe solicitado, por lo que habrá de estarse a la fecha del informe para la determinación del día final de la suspensión, es decir, el 31 de julio de 2025. De modo que el

procedimiento quedó suspendido durante un total de 2 meses y 16 días.

El 1 de agosto se acuerda una nueva suspensión el procedimiento con ocasión de la solicitud del Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico, lo que se lleva a cabo mediante comunicación interior del 2 de agosto de 2025. Transcurridos tres meses desde esta fecha sin haber llegado a evacuarse el Dictamen (lo fue el 6 de noviembre), se levanta la suspensión con efecto desde el 2 de noviembre de 2025.

En consecuencia, al plazo inicial de seis meses con que contaba la Administración para resolver el procedimiento y notificar la resolución, han de sumarse los 5 meses y 16 días de suspensión, por lo que el plazo para resolver, sin incurrir en caducidad, finalizará el próximo 9 de marzo de 2026 (11 meses y 16 días, desde el 21 de marzo de 2025).

**TERCERA.- De la causa de nulidad invocada por la Administración: actos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.**

I. El artículo 47.1, letra f) LPAC establece que serán nulos de pleno derecho los actos administrativos *“contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”*.

La doctrina de los órganos consultivos, y en particular la del Consejo de Estado, que antes incluso de su positivización en el artículo 62.1 de la hoy derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), ya abogó en sus Dictámenes por la incorporación de este motivo o circunstancia al tasado grupo de las causas de nulidad de pleno derecho, propugna una interpretación especialmente estricta en orden a evitar el riesgo de que una exégesis amplia -dada su potencial *vis expansiva*- pudiera provocar una desnaturalización del régimen mismo de la invalidez de los actos administrativos (por todos, Dictamen 2407/2002).

Esta causa de nulidad tiene su centro de gravedad en la determinación de cuáles son los requisitos esenciales del acto, cuestión ésta que sólo puede resolverse caso por caso, como ha manifestado este Consejo Jurídico en anteriores Dictámenes (por todos, Dictamen núm. 118/2011).

Profundizando en la determinación de cuáles son los requisitos esenciales de los que debe carecer el afectado para la aplicación de tal supuesto, la doctrina del Consejo de Estado ha señalado que *“para que el vicio se produzca no resulta suficiente una vulneración objetiva del ordenamiento, con independencia de la gravedad que revista, sino que es preciso que esta vulneración consista precisamente en la carencia en la persona que adquiere una facultad o un derecho de un requisito esencial de carácter subjetivo”* (Dictamen del Consejo de Estado núm. 1530/2002).

Siguiendo la línea doctrinal del Consejo de Estado, en el Dictamen 200/2002 de este Consejo Jurídico expresamos que aquel Alto Órgano Consultivo entiende que, a estos efectos, esencialidad es *“lo que verdaderamente es inherente, estructural del acto”* (Dictamen de 25 de marzo de 1999). Y, ahondando en su exégesis, afirma que *“la noción de requisitos esenciales para la adquisición de derechos o facultades a que se refiere el precepto legal incluye, de una parte, los presupuestos de los actos y, de otra los requisitos de los actos. Presupuestos son las circunstancias de orden fáctico o jurídico que,*

*siendo independientes, anteriores y externos al acto mismo, deben concurrir para que también sea posible y eficaz. Sin los presupuestos legales, el acto carece de sustento y fundamento de razón de ser, precisamente por faltar aquéllos”* (Dictamen de 4 de noviembre de 1999).

La Comisión Jurídica Asesora de Cataluña, en su Dictamen 11/2009, señala que ello ocurre cuando el contenido de la resolución que ampara nuevas situaciones o derechos se fundamenta en hechos o requisitos inexistentes o inadecuados para dar lugar a esta adquisición de posiciones, y que la esencialidad de los requisitos se encuentra en la función determinante para dar lugar al nacimiento de los derechos o de las situaciones mencionadas, teniendo presentes los supuestos de hecho que, en cada caso, tienen que concurrir necesariamente en el sujeto, de acuerdo con la normativa aplicable.

Quiere decirse, pues, que lo decisivo en la interpretación del artículo 47.1,f) LPAC es la trascendencia del presupuesto o requisito, fáctico o jurídico, exigido por la norma sectorial aplicable, lo que exigirá realizar un “*juicio de relevancia*” del mismo, tomando como elementos de dicho juicio el contexto jurídico en que el acto se enmarca, y atendiendo a la finalidad del requisito en cuestión y su incidencia en la finalidad del acto en sí. Ello requerirá poner en relación la trascendencia de la carencia del requisito con el fin público perseguido con su exigencia.

II. En el supuesto sometido a consulta, se pretende declarar la nulidad de cuatro actos presuntos por los que se aceptó la cesión de derechos de pago básico de la PAC a cuatro interesados (tres personas físicas y una jurídica).

Es importante destacar que los actos objeto de revisión no son la asignación inicial de los derechos de pago básico a la Sra. X, sino la aceptación por parte de la Administración de la cesión de tales derechos, que aquélla le comunica en cumplimiento de sus obligaciones como cedente, conforme a lo establecido en el artículo 30.1 del Real Decreto 1076/2014, de 19 de diciembre, sobre asignación de derechos de régimen de pago básico de la Política Agrícola Común. No obstante, lo cierto es que dicha asignación inicial ya estaba viciada de invalidez, pues la Sra. X declaró a tal efecto tener a su disposición, mediante arrendamiento, un gran número de parcelas agrícolas sobre las que, sin embargo, luego se comprobó que carecía de título jurídico alguno, llegando a falsear datos, al consignar en su solicitud de derechos de pago documentos de identidad ficticios de los presuntos arrendadores.

Una vez comprobada esta actitud fraudulenta, la asignación inicial de derechos de pago nunca debió realizarse, pues incumplía las condiciones y requisitos establecidos en el artículo 15 del Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, en cuya virtud, “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 constatación de que se habían creado condiciones artificiales para la obtención de las ayudas conllevaba la prohibición de asignación de éstas, toda vez que el artículo 101 del indicado Real Decreto, en aplicación de lo establecido en el artículo 60 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 y (CE) n.º 485/2008 del Consejo, prohíbe la concesión de pagos directos ni otras ayudas a las personas físicas o jurídicas de las que se demuestre que han creado artificialmente las condiciones exigidas para obtener dichas ayudas.

Por otra parte, y como consecuencia de carecer de derechos de uso sobre las parcelas agrícolas destacadas, la Sra. X no ostentaba la condición de agricultor activo en los términos de los artículos 8, 9 y 10 del Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, según el criterio sostenido por el Servicio de Intervención y Regulación de Mercados de la Comunidad Autónoma, y sancionado por la Subdirección General de Ayudas Directas a la renta del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), en cuya virtud, la constatación de que se han creado condiciones artificiales para la concesión de las ayudas, impide considerar, además, que se cumple con el requisito de ser agricultor activo. Cabría precisar que ello será así, al menos, en relación con las superficies declaradas de modo fraudulento a efectos de la asignación de los derechos de pago.

Acerca de la esencialidad del requisito de ser agricultor activo para la obtención de las ayudas, basta acudir al segundo párrafo de la parte expositiva del Real Decreto 1076/2014, de 19 de diciembre, que se expresa en los siguientes términos:

*“La percepción de todas estas ayudas queda supeditada a que el agricultor que las solicite cumpla con el criterio de agricultor activo, criterio que se constituye, por tanto, como la llave de entrada para el nuevo sistema de ayudas, y cuyo cumplimiento intenta evitar que personas físicas o jurídicas sin ningún tipo de actividad agraria puedan resultar beneficiarios de las ayudas, tal y como ha denunciado el Tribunal de Cuentas europeo en diversos informes”.*

Del mismo modo, la parte expositiva del Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, señala que *“El título II, como se ha anunciado, es capital, por cuanto incorpora en su capítulo I la definición y requisitos para considerar agricultor activo, lo que permite entrar en el sistema de pagos directos previsto en este real decreto, cuyo fin es orientar las ayudas a los profesionales de la agricultura para mejorar la eficacia del empleo de los fondos”.*

La vinculación del requisito con la propia finalidad del sistema de ayudas de la PAC, y la lógica condición necesaria para ello, que es que quien perciba los derechos de pago básico sea un profesional de la agricultura, esto es, una persona física o jurídica que se dedica de forma efectiva a la actividad agraria, permite calificar sin dificultad dicho requisito como esencial, en la medida en que constituye un verdadero presupuesto para acceder a las ayudas.

En la medida en que la condición de agricultor activo no concurría en la Sra. X, ello le impedía ser beneficiaria de los derechos de pago básico en virtud del artículo 3.1, a) del Real Decreto 1076/2014, de 19 de diciembre, en cuya virtud, podrán concederse dichos derechos a los agricultores activos que obtengan derechos de pago básico derivados de la primera asignación. De modo que la Sra. X nunca debió recibir los derechos de pago básico que luego cedió, pudiendo calificar el acto de concesión de las ayudas como nulo de pleno derecho, al estar incurso en la causa prevista en el artículo 47.1, letra f), LPAC.

No obstante, de conformidad con lo establecido en el artículo 36.5 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), la posibilidad de revisar de oficio dicha concesión inicial quedó excluida en la medida en que se tramitó un procedimiento de reintegro de las ayudas concedidas, al prever el indicado precepto estatal que no procederá la revisión de oficio del acto de concesión cuando concurra alguna de las causas de reintegro contempladas en el artículo siguiente, entre las cuales se encuentra la contemplada en el artículo 37.1, letra a) LGS: *“Obtención de la subvención falseando las condiciones requeridas para ello u ocultando aquéllas que lo hubieran impedido”.*

Cabe recordar aquí el carácter modal de las subvenciones públicas, como afirma, entre otras, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 25 de abril de 2007, citada por la Sentencia de la Audiencia Provincial de Valladolid, de 18 de febrero de 2014, en los siguientes términos:

*“...Nuestra jurisprudencia ha reconocido el carácter modal de la subvención o, si se prefiere, su naturaleza como figura de Derecho público, que genera inexcusables obligaciones a la entidad beneficiaria, cuyo incumplimiento determina la procedencia de la devolución de lo percibido sin que ello comporte, en puridad de principios, la revisión de un acto administrativo declarativo de derecho que haya de seguir el procedimiento establecido para dicha revisión en los artículos 102 y siguientes de la LRJ y PAC. Y es que la subvención comporta una atribución dineraria al beneficiario a cambio de adecuar el ejercicio de su actuación a los fines perseguidos con la indicada medida de fomento y que sirven de base para su otorgamiento. La subvención no responde a una causa donandi, sino a la finalidad de intervenir la Administración, a través de unos condicionamientos o de un modus, libremente aceptado por el beneficiario en la actuación de éste. Las cantidades que se otorgan al beneficiario están vinculadas al pleno cumplimiento de los requisitos y al desarrollo de la actividad prevista al efecto. Existe, por tanto, un carácter condicional en la subvención, en el sentido de que su otorgamiento se produce siempre bajo la condición resolutoria de que el beneficiario cumpla unas exigencias o tenga un determinado comportamiento o realice una determinada actividad en los concretos términos en que procede su concesión (...) 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 artículo 102 LRJ y PAC o una declaración de anulabilidad del acto que requiera una declaración de lesividad, según el artículo 103 LRJ y PAC, 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. Es éste un efecto inherente al acto de otorgamiento de la subvención que ni se revisa ni se anula, en sentido propio, sino que la denegación o devolución representa la eficacia que corresponde al incumplimiento de la condición resolutoria con que se concede la ayuda.*

(...)

*El régimen normativo establecido en la Ley 38/2003, de 17 noviembre, General de Subvenciones y la jurisprudencia referenciada que lo interpreta, configuran el reintegro de las subvenciones públicas como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones impuestas para su concesión de modo semejante al que se establece en el Derecho privado para las obligaciones sometidas a condición resolutoria contemplado en el art. 1123 C.Civil. Por tanto, la subvención desplegará sus efectos siempre y cuando no acontezca la causa de reintegración, pues si esta acaece determinará la pérdida de los derechos adquiridos y la restitución de las prestaciones ejecutadas. En materia de obligaciones de tracto único, como la que nos ocupa la regla general, tal y como afirma la sentencia de instancia, es la de la retroacción absoluta o con efectos ex tunc, lo que conlleva que la relación habrá de retornar al estado que tenía antes de constituirse con el consiguiente deber de las partes de restituir todo aquello que se hubiesen entregado en su virtud”.*

El criterio apuntado se ve reforzado por la propia LGS, pues en su artículo 37, el efecto que anuda al acaecimiento de cualquiera de las causas resolutorias de la subvención es, no solo el reintegro de las cantidades percibidas, sino también la exigencia del interés de demora correspondiente, interés que data desde el momento del pago de la subvención hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro. Como quiera que dicho interés sanciona la mora, y este instituto no puede operar, lógicamente, sino desde el momento en que una obligación preexistente es exigible y se incumple, conforme dispone el art. 1100 del Código Civil, y dado que ese momento lo fija la propia ley en el de cobro de la subvención, y no en la fecha en que se hubiere incumplido la condición o condiciones a que esta se hallaba sometida, ni en la de la resolución que así lo declare, cabe considerar que el reintegro produce efectos *ex tunc*, desde que se produjo el cobro de la subvención.

De modo que la orden por la que se acordó el reintegro de los derechos de pago básico asignados a la Sra. X, con la obligación de devolver los pagos indebidamente percibidos, determinó para aquélla la pérdida de las ayudas. Es cierto que, cuando se comunicó a la Administración regional la cesión de los derechos, entre abril y mayo de 2022, el procedimiento de reintegro aún no había finalizado (no lo haría hasta el 25 de octubre de 2022), por lo que podría alegarse que a la fecha de la cesión y de la comunicación los derechos seguían estando en poder de la interesada, por lo que nada le impedía disponer de ellos y cederlos a otros agricultores activos, ex artículo 28.1 del Real Decreto 1076/2014, de 19 de diciembre, en cuya virtud, *“los derechos de pago básico solo podrán ser cedidos dentro de la misma región del régimen de pago básico donde dichos derechos hayan sido asignados, bien en venta, arrendamiento o mediante cualquier otra forma admitida en der echo”*. Ahora bien, la finalización del procedimiento de reintegro con la orden de devolución de los importes percibidos, sobre la base del incumplimiento de requisitos necesarios y esenciales para acceder a las ayudas concedidas, lleva consigo la declaración de que aquéllas jamás debieron otorgarse a la beneficiaria, de modo que, tras la orden de reintegro, los derechos deben considerarse como si nunca se hubieran asignado a la beneficiaria.

A la luz de lo expuesto, entiende el Consejo Jurídico que los actos presuntos por los que se aceptó la cesión de los derechos de pago básico están incurso en causa de nulidad, toda vez que los derechos objeto de cesión no pertenecían en propiedad a la cedente, la Sra. X, 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, incurriendo de este modo en la causa de nulidad establecida en el artículo 47.1, letra f) LPAC.

Es necesario señalar, por otra parte, que la ejecución de la orden de reintegro con la devolución de las ayudas inicialmente asignadas, resolución que no consta que haya sido impugnada por los interesados, limita el efecto práctico de la declaración de nulidad pretendida al ámbito de la seguridad jurídica, en la medida en que se estima conveniente depurar y eliminar unos actos viciados de nulidad y acabar con su eventual apariencia de legalidad, y sin perjuicio de los efectos que la actuación administrativa, tanto el reintegro como la declaración de nulidad de las aceptaciones tácitas de las cesiones, puedan tener sobre los negocios *inter privatos*, entre la cedente y los cesionarios, a través de los que se materializaron las indicadas cesiones, ámbito que es ajeno a este Dictamen.

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

## **CONCLUSIÓN**

**ÚNICA.**- Se dictamina en sentido favorable la propuesta de resolución, que advierte la concurrencia de la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1, letra f) LPAC, en los actos presuntos por los que la Administración regional aceptó las cesiones de derechos de pago básico a las que se refiere este Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.