



ANTECEDENTES

PRIMERO.- El acto objeto de revisión que se propone es una concesión de prima por abandono definitivo del cultivo del viñedo que tuvo por beneficiaria a la Sociedad Agraria de Transformación registrada con el número 5055 y denominada "B. de T.".

SEGUNDO.- El Reglamento (CEE) número 1442/88, de 24 de mayo sobre la concesión para las compañías vitivinícolas de 1988/89 a 1995/96, de primas por abandono definitivo de superficies vitícolas, disponía en su artículo 1 que los viticultores de superficies vitícolas destinadas a la producción de vino, de uva de mesa o de uva para pasificación se beneficiarán, durante las campañas vitivinícolas de 1988/89 a 1995/96, a petición suya y en las condiciones establecidas por el presente Reglamento para el abandono definitivo de la viticultura, de una prima por abandono definitivo. El artículo 2 del mismo texto legal dispone que el importe de la prima por hectárea se fija en función del rendimiento medio por hectárea de acuerdo con unos parámetros preestablecidos.

TERCERO.- El Reglamento (CEE) 2729/88, de 31 de agosto, por el que se establecen las normas de aplicación del Reglamento 1442/88, que acaba de citarse, prescribía en su artículo 2 las indicaciones de debían cumplir las solicitudes de primas por abandono definitivo de la viticultura.

CUARTO.- El Reglamento (CEE) nº 3445/88, modificó el Reglamento (CEE) nº 2729/99, sobre la concesión por las campañas vitivinícolas de 1988/89 a 1995/96, de primas por abandono definitivo de superficies vitícolas.

QUINTO.- El Reglamento (CEE) nº 4045/89, de 21 de diciembre, relativo a los controles por los Estados miembros de las operaciones comprendidas en el sistema de financiación, en su Introducción ordena a dichos Estados miembros la adopción de medidas necesarias para garantizar la realidad y la regularidad de las operaciones finanziadas por el Fondo Europeo de Orientación de Garantía Agraria (FEOGA), para prevenir y perseguir las irregularidades y para recuperar las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades o de negligencias.

SEXTO.- La Orden del Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación de 14 de octubre de 1988, por la que se regula la concesión de primas por abandono definitivo de plantaciones de viñedo, durante las campañas de 1988/89 a 1995/96, establece el plazo para presentar las solicitudes de primas por abandono definitivo de superficies vitícolas.

SÉPTIMO.- La Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 1 de agosto de 1990, modificó la Orden de 14 de octubre de 1988, que regula la concesión de primas por

abandono definitivo de plantaciones de viñedo durante las campañas 1988/89 a 1995/96.

OCTAVO.- La Resolución de 10 de octubre de 1990 de la Dirección General de Producción Agraria del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, determinó las normas de actuación y tramitación de solicitudes para la concesión de primas por abandono definitivo de plantaciones de viñedo, que sustituye a la Resolución de la misma Dirección General de 12 de enero de 1989.

NOVENO.- La Sociedad Agraria de Transformación nº 5055, "B. de T.", del término municipal de Yecla (Murcia), solicitó el 25 de junio la prima por abandono definitivo de cultivo de viñedo, que fue tramitada en el expediente 41/92, campaña 1992/93, por la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Agua de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

DÉCIMO.- La solicitud de prima por abandono definitivo del cultivo de viñedo fue efectuada en nombre de la citada sociedad S.A.T., por D. J. C. C., Presidente de su Junta Rectora, que acreditó poder suficiente para actuar en nombre de la Sociedad y con el objetivo de dar cumplimiento al acuerdo de la Sociedad de solicitar dicha prima, según se acredita en la certificación de fecha 30 de abril de 1992, expedida por D. J. S. C., Secretario de la Sociedad.

UNDÉCIMO.- La solicitud de prima por abandono del cultivo del viñedo se efectúa en el impreso establecido por la Orden de 1 de agosto de 1990 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

DUODÉCIMO.- El impreso de la solicitud, debidamente rellenado, contiene los datos del solicitante, explotación agrícola, parcelas plantadas de viñedos de distintas variedades que se solicita arrancar y explotación vitícola total.

DECIMOTERCERO.- Se identifican las distintas parcelas destinadas a la producción de uva para vinificación (variedades Tempranillo, Tintorera, Forcayat, Airén y Monastrell), así como las de producción de uva de mesa (Napoleón, Dominga, Italia y Valenci-Negra), con una superficie total de cultivo (uva de vinificación y uva de mesa) de 178 hectáreas, 41 áreas y 43 centiáreas, de la finca denominada Bohalaje, partido o paraje de bohalaje, también conocido por Pinillos, del término municipal de Yecla, que tiene una superficie total de 480 hectáreas, 86 áreas y 6 centiáreas.

DECIMOCUARTO.- Además de la solicitud de la prima por abandono del cultivo del viñedo se aportó la documentación requerida por la Orden de 1 de agosto de 1990 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

DECIMOSEXTO.- Por constituir las superficies de vides a arrancar (uva de mesa y vinificación) la totalidad de este cultivo en la explotación agrícola, la prima a percibir por el beneficiario se aumenta a 66 ecus por hectárea, en aplicación de lo establecido en el artículo 2, punto 2 del Reglamento (CEE) nº 1442/88.

DECIMOSÉPTIMO.- Con fecha 22 de septiembre de 1992 se diligencia la solicitud presentada por el técnico de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Agua, haciendo constar que son correctos los datos sobre la superficie real de viñedo en cultivo y primas correspondientes.

DECIMOCTAVO.- El 17 de noviembre de 1992 (en la solicitud figura el 17 de noviembre de 1993) por la Comunidad Autónoma se autoriza el arranque para que se efectúe antes del 15 de mayo de 1993.

DECIMONOVENO.- El día 30 de marzo de 1993 el solicitante comunica que ha realizado el arranque del viñedo, comprobándose tal hecho por el personal de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Agua tras una visita de inspección efectuada el 7 de mayo de 1993.

VIGÉSIMO.- El 2 de noviembre de 1993 se firma la resolución por la que se concede la prima que alcanza a 1.042.905'79 Ecuas, calculadas por el arranque de 178 hectáreas, 41 áreas y 43 centíreas, comprendidas en 14 parcelas catastrales. La fecha citada es reconocida por el interesado en el expediente, pero no consta formalizada en documento alguno.

VIGESIMOPRIMERO.- Con ocasión del informe de control financiero realizado por la Intervención General de la Comunidad Autónoma, de 20 de octubre de 1995, se puso de manifiesto que la parcela 268 b) polígono 123, que figura en la certificación catastral con una superficie de 19 hectáreas, 21 áreas y 13 centíreas, tiene en realidad una superficie de 9 hectáreas y 21 áreas, lo que se ha podido comprobar mediante la utilización de planímetros y ortofotomapas por el Servicio de Mejora de las Producciones de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Agua de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

VIGESIMOSEGUNDO.- A partir de dicho error en la superficie cultivada, por la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Agua se instruyó expediente de revisión de oficio del acto de concesión de ayuda a la Sociedad Agraria de Transformación nº 5055 por abandono definitivo del cultivo del viñedo.

VIGESIMOTERCERO.- Se dio audiencia a la SAT interesada que en la persona de D. M. G. F., Presidente actual de la Junta Rectora de la Entidad, declaró que no tenía nada que alegar.

VIGESIMOCUARTO.- Por parte del Instructor del Expediente D. P. C. P., se propone que la citada SAT reintege el importe indebidamente cobrado correspondiente a las 10 hectáreas de viñedo de uva de vinificación, que asciende a 38.304,98 Ecuas, equivalente a 6.361.500 pesetas.

VIGESIMOQUINTO.- El Excmo. Sr. E. S.-A. S., Consejero de Medio Ambiente, Agricultura y Agua, solicita consulta sobre si es pertinente la revisión de oficio en los términos previstos en el artículo 103.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, especialmente sobre la existencia de infracción grave de normas legales o reglamentarias.

CONSIDERACIONES

I

El asunto sometido a consulta consiste en determinar si el acto de concesión de la prima por abandono definitivo del cultivo del viñedo adoptado por la Consejería está o no incurso en infracción del ordenamiento jurídico que lo convierta en anulable, y si, de ser ello cierto, puede ser revisado de oficio por la vía establecida en el artículo 103.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC.

El primer interrogante se esclarece sin la mayor dificultad a la vista de los datos que obran

incorporados al expediente: sólo puede calificarse como anulable aquel acto que fue dictado con una infracción del ordenamiento como la presente, ya que, procediéndose a la aplicación del Reglamento CEE nº 1442/88, que fija el importe de la prima por abandono definitivo del viñedo multiplicando cuantías monetarias por el número de hectáreas destinadas a la producción que se abandona, cualquier errónea constatación del presupuesto de hecho (número de hectáreas) arroja necesariamente un resultado contrario a lo establecido en el citado Reglamento.

Se adopta así la resolución con un vicio no encuadrable entre los que causan nulidad de pleno derecho (art. 62.1 de la Ley 30/1992), ni constitutivo de una mera irregularidad no invalidante. Se trata de un típico acto anulable al estar su vicio comprendido en el amplio campo enunciado por el artículo 63.1 de la ya mencionada Ley 30/1992 (cualquier infracción del ordenamiento jurídico).

II

Siendo de anulidad la calificación que el acto conviene, procede ahora examinar el verdadero núcleo de la cuestión consultada, y determinar así la procedencia o no de utilizar para su revisión la vía propuesta por la Consejería, es decir, la del artículo 103.1 de la Ley 30/1992, de RJAP y PAC.

Es un lugar común en la doctrina administrativa afirmar que la técnica de revisión de oficio de los actos administrativos declarativos de derechos constituye un privilegio de la Administración de utilización limitada a los supuestos expresamente previstos por las leyes.

Con esa perspectiva de excepcionalidad, deben concurrir dos circunstancias habitantes del ejercicio de tal potestad, siendo una temporal (que la revisión se inicie antes de que hayan transcurrido cuatro años desde la adopción del acto), y otra la sustantiva: que el vicio de anulabilidad se cualifique como una infracción "grave" de norma legal o reglamentaria. Tales son los contornos del art. 103.1 de la Ley 30/1992 para un lícito ejercicio de la potestad.

En cuanto al primero de los requisitos puede reconocerse su existencia como resultado de los datos incorporados al expediente. La resolución concediendo la prima se adoptó, según la casilla "L" del documento de solicitud, el 23 de junio de 1993. Según el informe de 15 de noviembre de 1996 del instructor del expediente de revisión, dicha resolución se adoptó el 2 de noviembre de 1993, lo que parece reconocer la SAT interesada en su escrito de recurso de alzada de 3 de diciembre de 1993 (alegación primera).

A pesar de esta discordancia reveladora de una imprecisión administrativa, indeseable en todo caso pero más cuando se están ejerciendo potestades de tal intensidad, no ofrece duda que el expediente de revisión de inició el 16 de mayo de 1996 y, por ello, dentro del plazo legal de 4 años.

Calificar la infracción como "grave" requiere una interpretación del adjetivo citado que puede hacerse siguiendo los diversos criterios que ya han sido señalados por la doctrina Legal del Consejo de Estado.

La gravedad se advierte cuando se altera sustancialmente la finalidad perseguida por la norma, sin que dependa necesariamente de las apariencias ni de su carácter manifiesto.

En este caso puede reconducirse a grave la calificación de la infracción sobre la base de las siguientes circunstancias:

1. Se ha provocado un desembolso de fondos públicos que no produce el efecto de satisfacer el interés general que es constitucionalmente exigible en todo acto administrativo (art. 103.1 CE). Al mismo tiempo, ese carácter dinerario de la obligación se ha traducido en un gasto público asignado sin equidad y en contra de los criterios de eficiencia y economía (art. 31.2 CE) haciendo así quebrar también el mismo principio constitucional de justicia (art. 9.3 CE).
2. Todo acto jurídico, del que nace un negocio de ese carácter debe responder a una causa verdadera y licita, ya que de otro modo estaría condenado a no producir efecto alguno (arts. 1275 y 1276 CC). Remunerándose a través de la subvención de un beneficio general debido a un ciudadano concreto, toda remuneración más allá de la dimensión de ese beneficio común carece de causa que la legitime. En tal sentido, que el Consejo de Estado ha dictaminado que, en el ámbito administrativo, el cobro de lo indebido por su misma entidad y significación determina, al menos, la sanción de anulabilidad y constituye una infracción grave del ordenamiento al producir el resultado de un enriquecimiento injusto (Dictamen 1739/94, de 7-12-94). También el Tribunal Supremo ha entendido que es procedente la anulación de los actos administrativos cuando están viciados por inexistencia de causa (S. Sala Cuarta, de 31-12-88).
3. Aunque no pueda entenderse que la infracción grave corresponde a los mismos caracteres que la infracción manifiesta a que se refería al artículo 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, si puede estimarse que lo manifiesto, en cuanto evidente, determina o conlleva el sentido de la gravedad por su entidad o importancia. Así en el caso objeto de dictamen, en el que la notoriedad del error (incluido) y la consecuencia que ha aparejado, contribuye a integrar un factor más conducente a calificar la infracción como grave. Esta idea no es ajena a la doctrina del Tribunal Supremo, que ha conectado la notoriedad de la infracción con el resultado de un quebrantamiento de la norma en aspectos esenciales para calificar la infracción (S. Sala Tercera, de 5-12-95).

III

Salvado el escollo fundamental que podría cerrar el paso a la decisión, queda por señalar que, aún siendo un Reglamento de la CEE el infringido, tal disposición pertenece al bloque de la legalidad aplicable al supuesto y, por tanto, constituye parámetro para medir la validez del acto a los efectos del artículo 103.1 de la Ley 30/1992 de RJAP y PAC, tal y como queda razonado en el informe de 15 de enero de 1988 de la Dirección de los Servicios Jurídicos incorporado al expediente y apoyado incluso en precedentes resoluciones judiciales.

No se observa circunstancias que, conforme al artículo 106 de la Ley 30/1992 de RJAP y PAC, puedan suponer límite impeditivo del ejercicio de la potestad revisora.

IV

Sentado lo anterior no cabrá omitir que el Consejo Jurídico ha apreciado en el expediente del acto objeto de consulta ciertas deficiencias que deben excitar el celo de los órganos gestores y de los llamados a resolver para evitar su repetición.

Resultan especialmente notorias la incertidumbre sobre la fecha en que fue dictado el acto objeto de revisión, y la falta de rigor en la tarea inspectora en cuanto a la comprobación de los datos aportados por el solicitante para obtener la prima por abandono del cultivo.

En virtud de los expuesto, el Consejo Jurídico dictamina lo siguiente

CONCLUSIÓN

Que procede la revisión del acto por el que se concedió a la SAT "B. de T." una prima por abandono definitivo del cultivo del viñedo, resolviendo su anulación parcial por el exceso de superficie computado, y consiguiente reintegro del exceso percibido.

No obstante, V.E. resolverá.

