

Expte.

DI-531/2011-7

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE  
AGRICULTURA, GANADERÍA Y MEDIO  
AMBIENTE  
Pº María Agustín 36, Edificio Pignatelli  
50004 ZARAGOZA**

## **I.- ANTECEDENTES**

**Primero.-** El día 29 de marzo de 2011 tuvo entrada en esta Institución un escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba expresado, al que ruego haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

**Segundo.-** En el mismo se aludía a lo que textualmente se transcribe:

*“Que D. Lorenzo Pina Martín, con DNI nº 25146479-G, y domicilio en calle San Francisco 14 de Albalate del Arzobispo (Teruel) tiene una explotación agrícola sometida a eurocondicionalidad, y ha tenido noticia de que por un error en la confección de su solicitud de ayudas por siembra de alfalfa, al incluir una parcela de 4000 metros cuadrados que no estaba sembrada, ni cultivada, se le va a aplicar un código sanción (SP-16) que determina la retirada de la totalidad de la ayuda solicitada para toda la explotación. Dicho resultado le parece al Sr. Pina Martín desproporcionado, pues la ayuda correspondiente a los 4000 m2 sería de 36,40 euros, y el total que el Sr. Pina tenía solicitado para la explotación de su propiedad de 54 hectáreas era de 4.680 euros aproximadamente, más otras ayudas menores que también serían anuladas”.*

**Tercero.-** Habiendo examinado el contenido del mismo se resolvió admitirlo a supervisión y dirigimos al entonces Departamento de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón con la finalidad de recabar la información precisa sobre la cuestión que se planteaba.

**Cuarto.-** En cumplida contestación a nuestro requerimiento se nos proporcionó un escrito en los siguientes términos:

*“Revisado el expediente de la Solicitud Conjunta 2010 de referencia 2010-44-33-953, en relación a la ayuda agroambiental " M 1.8.1- Generación de corredores biológicos entre la Red Natura 2000", gestionada por el Departamento de Medio Ambiente, se constata que la denegación de la ayuda se ajusta a la normativa reguladora, de la cual se explicitan los principales elementos tenidos en cuenta:*

*- El Reglamento (CE) nº 796/2004 de la Comisión de 21 de abril de 2004, establece que el órgano gestor debe tener un sistema diferenciador de las incidencias de sobredeclaración de superficies en base a 2 categorías, no intencionada e intencionada.*

*- El "Plan de Controles sobre el Terreno de superficies declaradas en la solicitud única para medidas del Reglamento (CE) nº 1698/2005 asimiladas al SIGC" de junio de 2010, que es el de aplicación en este caso, en el apartado 11 establece que como incumplimiento intencionado se considerará "el declarar como parcela agrícola de cultivo cuando en su totalidad estén declaradas de erial, terreno forestal o cultivos permanentes" .*

*- El expediente fue seleccionado para ser controlado sobre el terreno dentro de la muestra PDR-SIGC, y durante la inspección se detectaron incidencias en 5 parcelas, de las cuales 4 reciben la consideración de "sobredeclaración no intencionada" y la restante, que es la objeto de la queja, fue tratada como "sobredeclaración intencionada", ya que la totalidad de la parcela agrícola nº orden 78, que se corresponde a la referencia SIGPAC 44/8/0/0/57/477/18 se trata de un erial (hecho que reconoce el titular).*

*- En consecuencia, la sobredeclaración intencionada del expediente (0,40 has) supone el 0,85% de la superficie finalmente determinada, y por lo tanto supera el umbral que implica la denegación de la ayuda en base al artículo 53 del Reglamento (CE) nº 796/2004: "...se deriven de irregularidades cometidas intencionadamente, no se concederá la ayuda a la que habría tenido derecho el agricultor con arreglo al artículo 50, apartado 3, apartado 4, letra b, y apartado 5, con cargo al régimen de ayuda de que se trate durante el año civil en cuestión si la diferencia es superior ala, 5 % de la superficie determinada o a una hectárea."*

**Quinto.-** A la vista de la contestación transcrita se estimó que era preciso efectuar una ampliación de información en los siguientes términos:

*“En consecuencia, le agradeceré que me amplíe la información remitida, indicándome si el Reglamento aplicable al caso expuesto en la*

queja es el nº 1120/2009 de 30 de noviembre de 2009, según nos expone el interesado en el expediente de queja, que deroga el nº 769/2004.”

**Sexto.-** Y en atención a este nuevo requerimiento se nos indica lo siguiente:

*“En relación a la Queja presentada por D. Lorenzo Pina Martin, con NIF 2514647G con fecha 29 de marzo de 2011, se informa que efectivamente, en el último párrafo de la anterior respuesta, aunque se reprodujo el fundamento aplicable, se omitió la referencia completa a la normativa, esto es, el Reglamento (CE) nº 1975/2006 de la Comisión de 7 de diciembre de 2006 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo en lo que respecta a la aplicación de los procedimientos de control y la condicionalidad en relación con las medidas de ayuda al desarrollo rural.*

*El Reglamento (CE) nº 1975/2006 de la Comisión de 7 de diciembre de 2006 está derogado desde el 1 de enero de 2011 por el Reglamento (CE) nº 65/2011, sin embargo era el que estaba vigente para las solicitudes de ayudas del año 2010.*

*El artículo 16 apartado 5 del Reglamento (CE) nº 1975/2006 de la Comisión de 7 de diciembre de 2006 establece:*

*" Si las diferencias entre la superficie declarada y la superficie con arreglo al artículo 50, apartado 3, del Reglamento (CE) nº 796/2004, fueran imputables a irregularidades cometidas intencionadamente, el beneficiario quedará excluido de la ayuda a la que hubiera tenido derecho en virtud de dicho artículo para el año civil de que se trate por la correspondiente medida relacionada con la superficie sí dicha diferencia es superior al 0,5% de la superficie determinada o más de una hectárea."*

## **II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**Primera.-** La cuestión planteada por el ciudadano en su escrito de queja se refiere a la desproporción que supone dejar de ingresar la totalidad de la ayuda agroambiental "M 1.8.1- Generación de corredores biológicos entre la Red Natura 2000", por el hecho de haber declarado una superficie de forma incorrecta de 0,40 hectáreas de un total de 54 hectáreas. Ello supone reducir la ayuda de 4680 euros que le hubiera correspondido a 0 euros.

Para la Administración su actuación se ajusta a Derecho al haber aplicado el artículo 53 del Reglamento (CE) nº 796/2004, que dispone que, “Si las diferencias entre la superficie declarada y la superficie determinada

con arreglo al artículo 50, apartado 3, del Reglamento (CE) no 796/2004 fueran imputables a irregularidades cometidas intencionadamente, el beneficiario quedará excluido de la ayuda a la que hubiera tenido derecho en virtud de dicho artículo para el ejercicio del Feader de que se trate por la correspondiente medida relacionada con la superficie”.

**Segunda.-** La Administración aplica la referida norma comunitaria, al considerar que ha habido intencionalidad por parte del agricultor al declarar una parcela calificada como erial como superficie apta para ser declarada a efectos de la solicitud de ayuda por Generación de corredores biológicos.

Considera la Administración que ha habido intencionalidad por parte del agricultor al considerar, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 11 del “Plan de Controles sobre el terreno de superficies declaradas en la solicitud única para medidas del Reglamento (CE) nº 1698/2005 asimiladas al SIGC”, que el hecho de declarar como parcela agrícola de cultivo una parcela declarada de erial supone intencionalidad. Dicha calificación como intencional de la conducta del agricultor supone excluirle de la ayuda, es decir, no recibir cantidad alguna de ayuda solicitada.

**Tercera.-** Los Planes de Controles son, según se dice en ellos mismos, circulares que tienen por objeto establecer criterios generales de aplicación de los normas comunitarias sobre ayudas y subvenciones de la Política Agraria Comunitaria.

Las circulares, para el Tribunal Supremo, Auto de 11 de enero de 1999, *“constituyen resoluciones administrativas que se engarzan en el ámbito propio de la organización administrativa, con base al principio de jerarquía que gobierna su estructura (artículo 7 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, a la sazón vigente; hoy artículo 21 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), con un contenido y finalidad específicos en cuanto incorporan criterios meramente interpretativos, desgajadas de la potestad reglamentaria derivada, dirigidas primordialmente a la regulación de aspectos domésticos que sólo vinculan a los órganos de gestión de la Administración pública”*.

Estas circulares, que tras la Ley 30/1992 se las denomina instrucciones, para fijar criterios de aplicación están consensuadas entre el Ministerio actualmente de Agricultura y las Comunidades Autónomas. En cuanto a la eficacia normativa de las circulares e instrucciones, es doctrina comúnmente aceptada que carecen de cualquier valor normativo; la aplicación del art. 21 de la Ley 30/1992, antes citado, excluye dicha posibilidad; se rechaza que el origen se centre en la potestad reglamentaria reconocida a la Administración Pública, sino más bien en el principio de jerarquía, que sólo a los órganos administrativos subordinados afectan.

El elemento de la publicación de la circular o instrucción, no

obstante, es esencial garantía esgrimida por el artículo 9.3 de la Constitución, artículo 52.1 de la Ley 30/1992 o art. 2.1 del Código Civil, y criterio delimitador de la posible aplicación “ad extra” del contenido de la disposición administrativa; tradicionalmente se ha unido este elemento al de la seguridad jurídica, en cuanto a su función teleológica, en este sentido, STC de 2-11-1989.

En el informe remitido por la Administración nada se dice sobre la publicación del referido Plan de Control, y por ello, y según consolidada doctrina del Tribunal Supremo, por todas, Sentencia 24 de junio de 1998, sin eficacia externa por falta de publicación en el Boletín que corresponda, ya que la publicidad de las normas integradoras de una disposición general, dice la referida Sentencia, *“debe de hacerse con una equivalente publicidad de la disposición general que integra o completa, dado que el principio de la publicidad adecuada de las normas es de inexcusable observancia para la eficacia jurídica frente a los destinatarios y para la exigencia y observancia de su contenido”*.

En la Circular 38/2009 de coordinación de criterios para la reducción y exclusiones a las ayudas al desarrollo rural del periodo 2007/2013, se señala en el apartado 5.2 lo siguiente:

*“Se consideran irregularidades intencionadas aquellas que ponen de manifiesto que el beneficiario ha creado artificialmente las condiciones requeridas par la concesión de una ayuda, con vistas a obtener una ventaja contraria a los objetivos de la medida en cuestión.*

*La autoridad competente llevará a cabo las actuaciones que considere oportunas para valorar de forma conjunta al beneficiario de cara a determinar si procede la calificación de intencionalidad.*

*En ningún caso se debe calificar una irregularidad como intencional, por el mero hecho de estar incluida en alguna de las situaciones anteriormente indicadas ni para las que a continuación se explicitan, si previamente no ha sido objeto de seguimiento detallado para demostrar la existencia de intencionalidad por parte del beneficiario”*.

En este sentido podemos citar la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de marzo de 2001, que en un supuesto de determinación errónea de superficie, casó la sentencia de instancia, al considerar entre otros argumentos que “lo que sí resulta cierto es que, del conjunto de circunstancias concurrentes que han quedado demostradas, no se desprende que las parciales duplicaciones y consiguiente minoración de extensión en lo sembrado originariamente declarado obedezca a otro motivo que a una materialmente errónea consignación de los datos correspondientes, fácilmente evidenciable a tenor de la documentación presentada por el mismo interesado”.

Por lo anterior, y en opinión de esta Institución, si consideramos que

el Plan de Control tiene naturaleza de una instrucción, por la que se fijan unos criterios comunes de aplicación de los Reglamentos Comunitarios sobre la concesión de ayudas y subvenciones por parte de las Comunidades Autónomas, nos encontraríamos no con una norma sino con un criterio, debiendo la Administración motivar en su resolución las razones por las que considera que hubo intencionalidad en la conducta del agricultor que en su solicitud de ayudas única declaró una finca que era un erial como superficie cultivable para tener derecho a la ayuda agroambiental, en vez de resolver automáticamente que hubo intencionalidad por el hecho de la declaración con la irregularidad comentada, sin acreditar de otra forma la intención o sin desarrollar o explicar que hubo intención en el caso que examinó.

**Cuarta.-** Por último, a juicio de esta institución, se considera que el Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente podría dar mayor publicidad a las Circulares de Coordinación entre las Comunidades Autónomas para fijar los criterios de aplicación de los Reglamentos Comunitarios sobre las ayudas y subvenciones de la Política Agraria Comunitaria así como de otros programas de desarrollo rural y agroambiental. De esta forma los interesados conocerían con detalle el criterio de aplicación de las normas comunitarias y se daría satisfacción al derecho ciudadano que recoge el artículo 35.g de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común "*A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar*".

### III.- RESOLUCIÓN

Por todo lo anteriormente expuesto, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, considero conveniente formular la siguiente **Sugerencia**:

Para que por los órganos competentes del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de Aragón se proceda:

1º. A examinar si *en la resolución del Departamento por la que acordó denegar de la Solicitud Conjunta 2010 de referencia 2010-44-33-953, la ayuda agroambiental "M 1.8.1-Generación de corredores biológicos entre la Red Natura 2000"* se ha motivado y acreditado la intencionalidad del agricultor de obtener una ventaja contraria a los objetivos de la ayuda solicitada.

2º. A informar a los agricultores y ganaderos beneficiarios y solicitantes de las ayudas y subvenciones de la Política Agraria Comunitaria, publicando en los medios que sea necesario las Circulares de Coordinación entre las Comunidades Autónomas para fijar los criterios de aplicación de los Reglamentos Comunitarios sobre las ayudas y subvenciones de la Política Agraria Comunitaria así como de otros programas de desarrollo rural y agroambiental.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

**Zaragoza, a 29 de diciembre de 2011**

**EL JUSTICIA DE ARAGÓN**

**FERNANDO GARCÍA VICENTE**