

En Logroño, a 5 de octubre de 2021, el Consejo Consultivo de La Rioja, constituido telemáticamente (al amparo del art. 17.1 de la Ley 40/2015), con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. Pedro María Prusén de Blas y D<sup>a</sup> Amelia Pascual Medrano, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro María Prusén de Blas, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**39/21**

Correspondiente a la consulta formulada por la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población en relación con la *Revisión de oficio núm. 2/2021, de los actos administrativos señalados en el apartado 10º de la Propuesta de resolución de 24 de mayo de 2021, por los que se autorizó a D. A.B.T.M. a plantar 4,8101 Has de viñedos en 2017.*

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

La precitada Consejería actuante ha remitido la consulta expresada sobre el referido procedimiento de revisión de oficio, de cuyo expediente resultan los siguientes datos de interés:

#### **1. Antecedentes relativos al procedimiento de autorización de nuevas plantaciones del año 2016.**

A) El 9 de marzo de 2016, la persona interesada presentó dos solicitudes de participación en el procedimiento de reparto de nuevas plantaciones 2016, pidiendo que le fueran admitidas a reparto un total de 5,1995 Has. Dicha persona interesada acompañó a la solicitud una declaración, al Registro General de la Producción Agrícola (REGIPA), de explotación, registrada en esa misma fecha.

Las solicitudes se formularon al amparo del nuevo régimen jurídico que, para las nuevas plantaciones, establece el Reglamento 1308/2013, de 17 de diciembre, del

Parlamento Europeo y del Consejo, para el periodo 2016-2030; y sus normas de desarrollo, como el Reglamento Delegado 560/2015, de 15 de diciembre de 2014, de la Comisión; el Reglamento de Ejecución 561/2015, de 7 de abril; y -en el ámbito del Derecho interno español- el RD 740/2015, de 31 de julio, por el que se regula el control del potencial vitícola.

Con las solicitudes, la persona interesada pretendía que se le adjudicara una autorización de nueva plantación de viñedo de las contempladas en el art. 64 del Reglamento 1308/2013, así como en los arts. 6 y ss. del RD 740/2015.

En el formulario-tipo que está anexo a las solicitudes firmadas por la persona interesada (formulario titulado: *Solicitud de autorización de nuevas plantaciones de viñedo – OCM 1308/2013 – Campaña Vitícola*), ésta marcó la casilla del apartado “G”, apartado relativo a los *criterios de prioridad*, que suponía que la misma pretendía ser encuadrada dentro del *Grupo 1* de los *criterios de prioridad* establecidos por el RD 740/2015.

**B)** El 2 de mayo de 2016, el Servicio de Viñedo emitió la Propuesta de resolución, en el sentido de reconocer a la persona interesada como perteneciente al Grupo 1 de reparto y reconocerle como válida, a efectos de reparto, la totalidad de la superficie solicitada, es decir, 5,1995 Has.

**C)** El 7 de julio de 2016, el Director General de Desarrollo Rural dictó la Resolución núm. 579, por la que, una vez aplicado el porcentaje de prorrata sobre los Recintos declarados admisibles, se confirió, a la persona interesada, una autorización administrativa para plantar una superficie total de 0,6026 Has.

Esa Resolución informó de que su efectividad estaba condicionada “*a la verificación de la admisibilidad de los recintos solicitados, mediante su cruce con el resto de las solicitudes de pago único (PAC) y Registros de la Consejería (actuante)*”; debiendo, además, la persona interesada, “*indicar la localización concreta de la/s Parcela/s en la cual va a realizar la plantación*”.

La Resolución razonó que esa es la superficie autorizada porque supone, respecto de la declarada admisible (5,1995 Has), un porcentaje del 11,59131781 %, que es, a su vez, el que representa la superficie máxima a plantar autorizada por el Ministerio de Agricultura en la Denominación de Origen Calificada Rioja (DOCR) -387 Has, según Resolución de 27 de enero de 2016, de la Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios, BOE del 30-, respecto de la superficie total solicitada, en ese mismo ámbito de la DOCR, por todos los petitionarios de nuevas autorizaciones de plantación de viñedos, en 2016.

**D)** El 10 de agosto de 2016, la persona interesada presentó solicitud de autorización de plantación de viñedo, y comunicó la localización concreta de la parcela en la que proyectaba efectuar la plantación autorizada, identificando a tal efecto la Parcela 431-001, del Polígono 509, de Zarratón (La Rioja), en una superficie de 0,6026 Has. Junto con la solicitud, se aporta un contrato de arrendamiento rústico, de 15 de enero de 2016, para acreditar la disponibilidad jurídica de esa Parcela.

**E)** El 4 de noviembre de 2016, el Director General de Desarrollo Rural autorizó la plantación en la indicada Parcela, y ello por la superficie ya referida de 0,6026 Has. Igualmente, la Resolución señaló: i) que la plantación habrá de ejecutarse, como máximo, antes del 13 de julio de 2019; ii) que, comunicada la plantación, quedará inscrita provisionalmente en el Registro de viñedo; y iii) que esa inscripción pasará a ser definitiva en caso de contar con informe técnico favorable.

**F)** El 13 de mayo de 2019, la persona interesada comunicó haber concluido los trabajos de la plantación de la referida Parcela, aportando una factura emitida por una empresa viverista.

**G)** Constan en el expediente un informe de campo, de 19 de junio de 2019, que confirma la plantación anterior, y un informe técnico sobre las Parcelas vitícolas, de 21 de junio de 2018, así como solicitud de autorización de viñedo y de inscripción en el Registro del Consejo Regulador, de 2 de julio de 2019, por una superficie total de 0,6026 Has, en el Polígono 509, de Zarratón, conforme al siguiente detalle: Parcela 431, Recinto 901, por una superficie de 0,6026 Has. En los informes, se verifica que la plantación efectuada está dentro de los márgenes permitidos de tolerancia.

**H)** En el Registro de Viñedo, consta una inscripción, de 2 de julio de 2019, por una superficie total de 0,6026 Has, en el municipio de Zarratón, referida a la Parcela 431-901, del Polígono 509.

**I)** Con fecha 31 de julio de 2020, la Consejera de Agricultura, Ganadería Mundo Rural, Territorio y Población, dicta Resolución por la que se acuerda el inicio la revisión de oficio núm. 12/2020, así como la suspensión de la inscripción practicada en Registro de Viñedo (identificada en el precedente apartado H). Dicha Resolución fue notificada el 5 de agosto de 2020 a la persona interesada, y el 3 de agosto al Consejo Regulador de las DOCR.

**J)** Previo informe favorable, de 18 de noviembre de 2020, de la Dirección General de Servicios Jurídicos (DGSJ), y dictamen, preceptivo y vinculante, del Consejo Consultivo de La Rioja, de 23 de noviembre de 2020, el procedimiento de revisión de oficio 12/2020 termina por Resolución de la titular de la Consejería actuante, de 8 de enero de 2021, en la que se acuerda:

*“Primero.- Declarar nulos de pleno Derecho los siguientes actos administrativos:*

*-Resolución núm. 579, de 7 de julio de 2016, del Director General de Desarrollo Rural, por la que, una vez aplicado el porcentaje de prorrata sobre los recintos declarados admisibles, se le concede una superficie total de 0,6026 Has (superficie declarada admisible 5,1995 Has).*

*-Resolución, de 4 de noviembre de 2016, del Director General de Desarrollo Rural mediante la que se autoriza la plantación del viñedo en la Parcela 509/431-001 de Zarratón, por una superficie total de 0,6026 Has.*

*-El asiento en el Registro de Viñedo, de 2 de julio de 2019, por el que se inscribe una superficie de 0,6026 Has en la Parcela 509/431-901 de Zarratón.*

*Lógicamente, la declaración de nulidad gravita sobre todos los trámites previos o preparatorios de los anteriores, así como sobre los posteriores o derivados que se hubieran podido originar, y que han sido detallados en los antecedentes de hecho de la presente resolución.*

**Segundo.-** *Declarar como viñedo plantado sin autorización e instar el arranque, avocando para sí la Excm. Sra. Consejera la competencia para resolverlo que está reconocida a la titular de la Dirección General de Agricultura y Ganadería, de la superficie de viñedo plantado como consecuencia del reparto de NNPP 2016, es decir, de la superficie de 0,6026 Has plantadas en la Parcela 509/431-901 de Zarratón.*

*La declaración de viñedo plantado sin autorización lleva aparejados los efectos detallados en el Fundamento de Derecho décimo de la presente Resolución”.*

La referida Resolución fue notificada, al Consejo Regulador de la DOCR, el 8 de enero de 2021; y, a la parte interesada, el 11 de enero de 2021.

**K)** Esta decisión administrativa es objeto del procedimiento contencioso-administrativo P.O. 14/2021, sustanciado ante el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja (TSJR), en el que, con fecha 6 de mayo de 2021, se ha dictado auto por el que se estima la medida cautelar de suspensión solicitada en cuanto a la obligación de arranque de la Parcela 509/431-901 de Zarratón, por una superficie de 0,6026 Has.

## **2. Antecedentes relativos al procedimiento de autorización de nuevas plantaciones del año 2017**

**A)** En el año 2017, mediante escrito fechado el 2 de marzo de 2017, la persona interesada presentó, ante la Consejería actuante, una solicitud por la que pedía que le fuera conferida una autorización administrativa para plantar 14,9782 Has de viña en diversas Parcelas de los municipios riojanos de Fonzaleche, Galbárruli y Zarratón, incluidas dentro del ámbito territorial de la DOCR.

De nuevo, la persona interesada pretendía que se le confiriese una autorización de nueva plantación de viñedo de las contempladas en el art. 64 del Reglamento 1308/2013, así como en los arts. 6 y ss. del RD 740/2015.

Y, al igual que el año anterior, en el formulario-tipo que está anexo a la solicitud firmada por la persona interesada (formulario titulado: *Solicitud de autorización de nuevas plantaciones de viñedo – OCM 1308/2013 – Campaña Vitícola 2017*), marcó todas las casillas del apartado “G”, relativo a los *criterios de prioridad*, lo que suponía que la persona solicitante pretendía ser encuadrada dentro del *Grupo 1* de los *criterios de prioridad* establecidos por el RD 740/2015.

**B)** Por Resolución de 21 abril de 2017, el Jefe de Servicio de Viñedo de la Dirección General de Desarrollo Rural planteó tramitar la autorización de una nueva plantación de viñedo en las Parcelas indicadas por la persona interesada, y gestionar su petición como solicitante perteneciente al *Grupo 2, solicitante que cumple los criterios de buen comportamiento, de acuerdo con los criterios de prioridad establecidos en el art. 10 del Real Decreto 740/2015*, trasladándole, al mismo tiempo, la apertura de trámite de audiencia, por término de diez días.

**C)** Con fecha 11 de mayo de 2017, la persona interesada presentó un escrito de alegaciones frente a la referida Resolución, al que adjuntó los documentos que tuvo por conveniente en defensa de sus intereses.

**D)** Mediante Resolución núm. 1135, de 3 de julio de 2017, el Director General de Desarrollo Rural denegó, a la persona interesada, la autorización de nuevas plantaciones en la campaña 2017.

**E)** El 7 de agosto de 2017, la persona interesada presentó recurso de alzada frente a la Resolución denegatoria anterior, recurso que fue desestimado, por el titular de la Consejería actuante, mediante Resolución núm. 600, de 19 de abril de 2018.

**F)** Interpuesto, por la persona interesada, recurso contencioso-administrativo frente a la anterior Resolución, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de La Rioja (TSJR) dictó la Sentencia núm. 228/2019, de 11 de julio, por la que se estimó en parte el recurso jurisdiccional y declaró la Resolución recurrida “*contraria a Derecho, debiendo, en su consecuencia: i) ser clasificada, la solicitud de nuevas plantaciones de 2017, presentada por el recurrente, en el Grupo 1, joven viticultor, jefe de explotación; y ii) resolver motivadamente, en trámite de ejecución de sentencia, acerca de la superficie de Recintos admisibles, estableciendo la que sea conforme a Derecho*”.

**G)** Por Resolución núm. 60, de 2 de julio de 2020, de la Secretaría General Técnica de la Consejería actuante, se decidió:

*“**Primero.**- Dar cumplimiento a lo establecido en la Sentencia 228/2019, de 12 de julio, dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja en el procedimiento ordinario 296/18 interpuesto por (la persona interesada).*

***Segundo.**- Reconocer como superficie admisible a efectos de reparto de nuevas plantaciones 2017 un total de 14,9782 Has, es decir, la totalidad de la solicitada por (la persona interesada).*

*Reconocer (a la persona interesada) una autorización de plantación por un total de 4,8101 Has como consecuencia de la aplicación del porcentaje de prorrata de 32,11465383 % al total de la superficie admisible.*

*En el plazo de un mes desde la notificación de la presente Resolución, (la persona interesada) deberá realizar cualquiera de los dos siguientes trámites:*

*-Indicar la localización concreta de la/s Parcela/s en la/s que se realizará la plantación. No se le requiere para que presente la documentación acreditativa de la disponibilidad de la misma, en tanto dicha documentación ya obra en poder de esta Administración; no obstante, el Centro gestor de la autorización administrativa podrá requerirle para la subsanación de su solicitud en los términos del artículo 68 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, si procede.*

*-Renunciar sin penalización alguna, ya que se le ha concedido menos del 50% de la superficie solicitada.*

*En caso de no realizar ninguno de los trámites anteriores en el plazo señalado, se le considerará desistido de sus pretensiones.*

*La plantación efectiva de la superficie autorizada deberá hacerse en el plazo de tres años desde la notificación de la presente Resolución”.*

**H)** Consta en el expediente una comunicación, de 4 de agosto de 2020, de la persona interesada, en la que identifica las siguientes Parcelas como destinatarias de la superficie de plantación reconocida en la Resolución de ejecución de Sentencia: i) Parcela 502/160-3, de 2.6097 Has, en Zarratón (La Rioja); y ii) Parcela 501/7-1, de 2,2004 Has, en Galbárruli (La Rioja).

**I)** Con fecha 27 de agosto de 2020, la Directora General de Agricultura y Ganadería dicta: i) una Resolución por la que se autoriza la plantación de la Parcela 502/160-901, de Zarratón, por un total de 2,2097 Has; y ii) otra Resolución por la que se autoriza la plantación de la Parcela 501/7-901, de Galbarruli, por un total de 2,2004 Has.

### **3. Actuaciones administrativas previas a la iniciación del procedimiento de revisión de oficio.**

**A)** La Consejería actuante contrastó los datos afirmados en las solicitudes que la persona interesada había presentado tanto en el año 2016 como en el 2017 (los datos atinentes a sus condiciones personales y a su explotación agraria, y los referentes a las

Parcelas que fueron consideradas admisibles), con los datos obrantes en el Registro de Explotaciones Agrarias (REA), la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), y la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT).

**B)** La misma Consejería también consultó los datos relativos a las explotaciones agrarias de las que eran titulares las personas que habían explotado las fincas declaradas por la persona interesada. Así, en los documentos denominados Fichas de control REA, de 27 de enero de 2020 (una Ficha de control), y 28 de febrero de 2020 (tres Fichas de control), se analizan, en relación con las explotaciones, un conjunto de circunstancias atinentes a: *i*) la evolución de las explotaciones agrícolas en el periodo que va desde 2014 hasta el momento de su emisión; *ii*) los datos generales de la explotación de la persona interesada (edad de la persona titular, formación, licencia para la aplicación de productos fitosanitarios, maquinaria inscrita a su nombre, seguros agrarios suscritos, cuadernos de explotación cumplimentados); *iii*) el régimen de tenencia de las Parcelas que presenta como admisibles, y explotaciones de procedencia de las Parcelas o Recintos de la explotación; y *iv*) aportación, o no, del Cuaderno de explotación (CUEX).

Sobre la base de esos antecedentes (que figuran pormenorizadamente detallados en los fols. 643 a 679 del expediente), se emite un informe de Recomendaciones y consideraciones finales (fols. 680 a 684 del expediente), del que resultan, entre otros, y junto con los documentos anteriores, los datos que, a continuación, se exponen ordenados por años:

-La persona solicitante (que tenía entonces 43 años de edad), es titular de una explotación que figuró en el REA, desde el **año 2002 y hasta el 2014**, pero sin superficies, con el siguiente detalle: *i*) entre los años **2002 a 2010**, la explotación figuró en el REA con maquinaria registrada, seguros agrarios, por judía verde, guisantes y habas verdes, y con cursos de formación; *ii*) en los años **2011 y 2012**, sólo figuró con seguros agrarios, por judía verde, y cursos; *iii*) en el año **2013**, no figuró en el REA; y *iv*) en el año **2014**, figuró sólo con cursos formativos.

-En el año **2015**, la explotación no figuró en el REA.

-En el año **2016**, la explotación figuró con superficies en el REA, porque la persona interesada realizó un REGIPA el 09-03-2016, informatizado el 22-04-16, declarando 5,20 Has, de las que: 4,13, eran de trigo blando, y 1,07, de guisantes. En concreto, declaró dos Parcelas que, en los años anteriores (2014 y 2015), habían sido declaradas: *i*) una, por la propia persona interesada junto con su hermano (debidamente identificado en el expediente), formando una **Comunidad de bienes (CB)**; y *ii*) la otra, en 2014, por una persona debidamente identificada en el expediente; y, en 2015, por la madre de la persona solicitante (también debidamente identificada en el expediente). En cuanto a dicho año **2016**, es de señalar lo siguiente:

1/ Que, el 09-03-16, la persona interesada solicitó nuevas plantaciones de viñedo, por 5,1995 Has; se le admitió toda la superficie y se le autorizaron 0,6026 Has. A tal efecto dicha persona interesada presentó un contrato de arrendamiento, celebrado el 15-01-16 y liquidado tributariamente el 09-08-16, para una superficie total de 0,6026 Has, por 25 años, y una renta de 600 euros, por todo el tiempo de arrendamiento, en el cual eran arrendadores sus **padres** (ambos

debidamente identificados en el expediente). El 10-08-16, la misma persona interesada solicitó autorización para plantar, en la Parcela 431, del Polígono 509, de Zarratón (la Rioja) la superficie de viñedo conferida.

2/ Que el referido **padre** de la persona interesada (que tenía entonces 71 años), figura en el REA con superficies desde el año 2004; dispone de carné básico de aplicador de productos fitosanitarios, con validez hasta el año 2028; y cuenta con la siguiente maquinaria inscrita en el ROMA: 2 Tractores, 3 Remolques y 1 máquina arrastrada no especificada. En los últimos años, cuenta con la siguiente explotación: i) en los años 2014 a 2017 inclusive, 4 Has de viñedo, como único cultivo; y ii) en los años 2018 hasta la fecha del informe, 2,93 Has de viñedo, como único cultivo.

3/ Que la referida **madre** de la persona solicitante (que tenía entonces 69 años), figura en el REA con superficies desde el año 2004; cuenta con la siguiente maquinaria inscrita en el ROMA: 1 pulverizador hidráulico, 1 espolvoreador, 1 grada de discos, 1 prepodadora, y tijeras de podar. En los últimos años, cuenta con una explotación de 28 Has, de las que 4,55 son de viñedo.

4/ Que el referido **hermano** de la persona solicitante forma con ésta la antes aludida **Comunidad de Bienes** (CB), la cual fue constituida, en **1998**, mediante una escritura de constitución, en la que consta: i) un punto segundo, en el que se establece: “*repartir los beneficios, si los hubiere, en la proporción del 50% a cada uno, siendo de su individual responsabilidad, sus obligaciones tributarias, respecto al IRPF, y solidariamente al resto de los impuestos indirectos, y de carácter local*”; y ii) un punto tercero, en el que se designa “*como representante legal de la CB, a (la persona interesada), quien representará ante la Administración y otros estamentos de carácter público y/o privado a la mencionada CB*”.

5/ Que dicha CB: i) figura, en el REA, desde el año **1999**, y, con viñedo, desde el año **2004**; ii) es titular de explotación prioritaria desde el 17-11-17; iii) figura con la siguiente maquinaria inscrita en el ROMA: 5 tractores, 3 remolques, 1 vendimiadora automotriz, 1 cosechadora de cereales, 1 sembradora por siembra directa, 2 atomizadores, 2 abonadoras, y demás maquinaria arrastrada; iv) tiene suscritos, en los últimos años, diferentes seguros agrarios, por uva de vinificación, herbáceos extensivos y de hortalizas; v) solicita y cobra ayudas PAC y diversos planes de mejora; y vi) cuenta, en los últimos años, con la siguiente explotación:

-Año 2014: 295 Has, de las que: 152 son de trigo blando; 51, de girasol; 49, de cebada; y 24, de viñedo y otros cultivos.

-Año 2015: 286 Has, de las que: 131 son de trigo blando; 57, de cebada; 52, de girasol; y 24, de viñedo y otros cultivos.

-Año 2016: 299 Has, de las que: 129 son de trigo blando; 64, de cebada; 58, de girasol; y 24, de viñedo y otros cultivos

-Año 2017: 296 Has, de las que: 113 son de trigo blando; 92, de cebada; 46, de girasol; y 24, de viñedo y otros cultivos.

-En los años siguientes y hasta fecha actual, sigue con una explotación similar.

-En el año **2017**, son de reseñar las siguientes circunstancias:

1/ El 06-03-17, la persona interesada solicitó nuevas plantaciones de viñedo por 14,98 Has. Con fecha 21-04-17, se le propuso para el *Grupo 2*, y presentó alegaciones el 11-05-17. Con fecha 03-07-17, se le denegó la autorización de nuevas plantaciones de 2017, no teniéndose en cuenta las alegaciones presentadas. El 07-08-17, presentó un recurso de alzada frente a la Resolución denegatoria.

2/ El 21-04-17, la persona interesada también había realizado una solicitud de ayudas PAC en la que declaró 15,60 Has, de las que: 6,47 eran de girasol; 5,45, de trigo blando; y 3,68, de cebada. En concreto, solicitó *Ayudas por pago básico, pago verde y cultivos proteicos*. En idéntica fecha, 21-04-17, solicitó también *derechos de pago básico* a la Reserva nacional.

3/ El 04-05-17, la persona interesada realizó otra solicitud de ayudas PAC, en la que declaró 16,43 Has; de las que: 6,47, eran de girasol; 5,45, de trigo blando; 3,68, de cebada; y 0,83, de barbecho sin producción. En concreto, solicitó *Ayudas por pago básico, pago verde, y cultivos proteicos*. No consta que haya cobrado estas ayudas. Varias de las Parcelas que la persona interesada declaró ese año las declaraba, en años anteriores, la precitada CB.

4/ Junto a la solicitud de nuevas plantaciones, la persona interesada presentó el contrato de arrendamiento del año anterior, y, además, los siguientes: *i)* contrato núm. 1, celebrado el 28-01-17 y liquidado tributariamente el 23-02-17, para una superficie total de 5,1544 Has, por 25 años, con una renta de 500 euros, por todo el tiempo de arrendamiento; en el que figura como arrendador su padre; *ii)* contrato núm. 2, celebrado el 28-01-17 y liquidado tributariamente el 23-02-17, para una superficie total de 7,2141 Has, por 25 años, con una renta de 800 euros, por todo el tiempo de arrendamiento; en el que figuran como arrendadores sus padres; y *iii)* una nota simple de propiedad de fincas compradas en febrero de 2017.

5/ Figura, en el expediente de nuevas plantaciones de 2017, la siguiente documentación presentada por la persona interesada: *i)* informe de vida laboral, con fecha de alta en la Seguridad Social, en el Régimen Agrario, desde octubre de 1998 (en actividad *cultivo de la vid*); *ii)* factura de venta de trigo, de fecha 31-01-17, emitida por la empresa *M.P.S.A*, por un coste de 250,25 euros, por la venta de 1,9 toneladas (t.); si bien es de señalar que, según datos estadísticos, el rendimiento medio del trigo cultivado en secano en Rioja Alta en el año 2016 fue de 5.400 Kg/Ha y, en este año, la persona interesada declaró 4,13 Has de trigo en Fonzaleche, por lo que debió recoger aproximadamente 22.300 Kg. (22,3 t.); *iii)* certificado de curso-puente para la obtención del carné de manipulador de productos fitosanitarios nivel cualificado, de 20 de abril del 2016; y *iv)* facturas de gastos de Notaría y Registro por la escritura de compraventa de una finca.

-Respecto al año **2018**, es de señalar lo siguiente:

1/ La persona interesada, con fecha 17-04-18, realizó una solicitud PAC, en la que declaró 15,99 Has, de las que: 11,50, eran de trigo blando; 3,70, cebada; y 0,79, de barbecho tradicional. No solicitó ayudas.

2/ Con fecha 03-05-18, la persona interesada realizó una solicitud PAC, en la que declaró 15,87 Has, de las que: 11,50 eran de trigo blando; 3,70, de cebada; y 0,67, de barbecho tradicional. No solicitó ayudas.

3/ De las Parcelas que la persona interesada declaró en el año 2017, tres las declaró en 2018 la

precitada CB, el resto las declaró la propia persona interesada.

-En cuanto al año **2019**, es de destacar lo siguiente:

1/ El 26-04-19, la persona interesada realizó una solicitud PAC, en la que declaró 15,87 Has; de las que: 8,68 eran de trigo blando; 5,45, de girasol; 1,07, de viñedo; y 0,67, de barbecho tradicional. No solicitó ayudas.

2/ Con fecha 31-05-19, la persona interesada: i) realizó una solicitud de modificación PAC, en la que declaró 15,87 Has; de las que: 9,35 eran de trigo blando; 5,45, de girasol; y 1,07, de viñedo; ii) solicitó ayuda solo por cultivos proteicos, sin que conste que cobrara esta ayuda; iii) comunicó haber plantado la superficie autorizada de 0,6026 Has, el 02-05-19, que fue inscrita, en el Registro de Viñedo, el 02-07-19.

3/ El 20-06-19, la persona interesada hizo un cambio de cultivador en el Registro de Viñedo, mediante el cual se transfirieron 0,4640 Has a su favor, consistentes en un viñedo plantado, también en 2019, por la empresa *C.M.SC*, en la misma Parcela catastral de Zarratón, Polígono 509, Parcela 431.

-En el año **2020**, a fecha del informe administrativo que así lo relata en el expediente, la persona interesada: i) cuenta con carné de aplicador *cualificado* desde el 16-04-16, pues, anteriormente, contaba con el *básico*, desde el año 2008; ii) no dispone de maquinaria inscrita en el ROMA; iii) no tiene su explotación catalogada como prioritaria; iv) carece de seguros agrarios contratados; v) no dispone de cuaderno de explotación (CUEX); v) no acredita que haya solicitado o percibido ningún tipo de Ayuda de primera instalación o Plan de mejora o ayuda FEAGA/FEADER; y vi) no tiene su explotación inscrita en ningún Registro específico o relativo a marca de calidad (Registro de Producción Integrada, Registro de Agricultura ecológica u otros), con la única excepción de la Denominación de Origen Calificada Rioja (DOCR), en la que están inscritas 1,0666 Has, a partir de la campaña 2019.

Los datos antes expuestos motivaron -como de seguido se expondrá- que la titular de la Consejería actuante iniciara, por Resolución de 31 de julio de 2020, un procedimiento encaminado a la revisión de oficio de la autorización conferida en el año 2016, el cual fue tramitado con el núm. 2/2020. La propia Resolución iniciadora describe el resultado de las referidas actuaciones de comprobación.

## Segundo

1. Como se ha señalado, en vista de las circunstancias indicadas, el 29 de marzo de 2021, la Consejería actuante dictó una Resolución por la que incoó el procedimiento de Revisión de oficio núm. 2/2021, de las siguientes actuaciones administrativas, que se concretan en el Fundamento Jurídico Noveno de la misma:

*-Resolución, de 2 de julio de 2020, de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población, por la que se acuerda la ejecución de la Sentencia 228/2019, de 12 de julio, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja en el procedimiento ordinario 296/18 interpuesto por (la persona interesada) y se concede al interesado una superficie de plantación de 4,8101 Has.*

*-Resolución, de 27 de agosto de 2020, de la Directora General de Agricultura y Ganadería, por la*

*que se autorizó, a la persona interesada, la plantación de la Parcela 502/160-901, de Zarratón, por un total de 2,2097 Has.*

*-Resolución de 27 de agosto de 2020, de la Directora General de Agricultura y Ganadería, por la que se autorizó, a la persona interesada, la plantación de la parcela 501/7-901, de Galbárruli, por un total de 2,2004 Has.*

Añade dicha Resolución de inicio que, *“lógicamente, la declaración de nulidad gravita sobre todos los trámites previos o preparatorios de los anteriores, así como sobre los posteriores o derivados que hubieran podido originar”*.

La propia Resolución de inicio dispuso *“suspender las resoluciones administrativas referidas en el Fundamento de Derecho Noveno con anotación preventiva a tal efecto en el Registro de Viñedo, de acuerdo con lo previsto en el Fundamento de Derecho Décimo, sin perjuicio de la posibilidad del interesado de formalizar renuncia a la superficie concedida y a las autorizaciones otorgadas”*.

Por otro lado, la Resolución de inicio acordó conferir traslado, a la persona interesada, para que, en plazo de diez días, formulase las alegaciones que considerase oportunas.

**2.** En fecha 19 de abril de 2021, la persona interesada presentó escrito de alegaciones, dentro del plazo conferido.

**3.** Constan en el expediente las fichas REA de la explotación del titular (campañas 2010, 2011 y 2014), así como evolución de la explotación desde la campaña 2015 hasta 2020; la ficha REA de la CB antes referida, documento de constitución de la misma, y fichas REA de los padres de la persona interesada.

**4.** Con fecha 24 de mayo de 2021, la Secretaria General Técnica de la Consejería actuante emitió la Propuesta de resolución, en el sentido de declarar la nulidad de las actuaciones objeto del procedimiento revisor; y recabar el informe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja.

**5.** Mediante informe de 15 de junio de 2021, los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja se pronunciaron en sentido favorable a la Propuesta de revisión de oficio, y consideraron que las actuaciones administrativas objeto del procedimiento de revisión incurren en la causa de nulidad del artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015, que considera 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, pues la persona solicitante obtuvo autorizaciones administrativas sin cumplir los requisitos esenciales para su obtención.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 25 de junio de 2021, y registrado de entrada en este Consejo el 28 de junio de 2021, la Excm. Sra. titular de la Consejería actuante, 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 firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 29 de junio de 2021, 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 misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí convenientemente indicada.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo**

1. El carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo en los casos de revisión de los actos administrativos resulta, con toda claridad, de lo dispuesto en el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (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, 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”*.

Reiteran la necesidad del dictamen del Consejo Consultivo en estos casos nuestra Ley reguladora (Ley 3/2001, de 31 de mayo, art. 11.f) y el Reglamento que la desarrolla (aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero art. 12.2.f).

2. 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, que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiere sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

## Segundo

### **Sobre la nulidad de pleno Derecho de la Resolución de 2 de julio de 2020, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población; y de las Resoluciones (2) de 27 de agosto de 2020, de la Dirección General de Desarrollo Rural**

#### **1. El concepto de *requisito esencial***

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*”.

A) La jurisprudencia y la doctrina 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) 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, el art. 62.1.f, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, LPAC'92) la jurisprudencia y la doctrina 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 (según los dictámenes del Consejo de Estado, DCE) “*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 461/2009); añadiendo el DCE 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*”.

**B)** Por nuestra parte y en la misma línea, hemos perfilado esta doctrina, sosteniendo en diversos dictámenes: i) que hay que reconocer la dificultad de establecer un criterio interpretativo general en una materia que, por su propia naturaleza, es esencialmente casuística (D.44/17); y ii) que no todos los requisitos para la adquisición de una facultad o derecho merecen la calificación de *esenciales*, pues, como ha señalado el Consejo de Estado (DCE 3491/99), una interpretación amplia de los mismos comportaría fácilmente una desnaturalización de las causas legales de invalidez, por cuanto la carencia de uno de ellos determinaría la nulidad de pleno Derecho, vaciando de contenido no pocos supuestos de simple anulabilidad, lo que representaría un grave peligro para la seguridad jurídica (D.96/10, D.40/11, D.44/11 y D.44/17).

Por tanto, en nuestro criterio, la *esencialidad* de los requisitos debe: i) referirse al sujeto que realiza o al objeto sobre el que recae la actividad; ii) ser incontrovertible; iii) afectar a un acto que determine el nacimiento de un derecho o una facultad en el sujeto, como sucede en los nombramientos y las concesiones, o que posibilite la efectividad de

uno que el sujeto ya tenía, como ocurre en el caso de las autorizaciones; y iv) quedar reservada para los requisitos más básicos y significativos que estén, directa e indisolublemente, ligados a la naturaleza misma del derecho o facultad adquiridos, como son los que determinan, en sentido estricto, la adquisición del derecho o facultad de que se trate (D.96/10, D.40/11, D.44/11 y D.44/17, entre otros).

Esta doctrina conlleva: i) que el art. 47.1.f) LPAC'15 (como antes el art. 62.1.f) LPAC'92) debe ser objeto de una interpretación *estricta*, para evitar una interpretación extensiva y amplia de los requisitos esenciales (D.40/11, D.44/11 y D.44/17, entre otros); y ii) que debe distinguirse entre requisitos *esenciales* y meramente *necesarios*, pues sólo los primeros pueden fundar una declaración de nulidad de pleno Derecho (D.96/10, D.40/11 y D.44/11).

En aplicación de estos criterios, hemos dictaminado que concurre esta causa de nulidad de pleno Derecho en múltiples casos de autorizaciones para plantar viñedos conferidas a personas que carecían de los requisitos esenciales para obtenerlas: i) por carecer de la titularidad privada de los derechos de plantación exigibles para realizar replantaciones de viñedo (D.32/99, D.37/99, D.38/99, D.11/01, D.17/01, D.46/01, D.40/02, D.42/02, D.56/02, D.59/02, D.29/05, D.34/05, D.35/05, D.40/05, D.41/05, D.43/05, D.45/05, D.60/05, D.61/05, D.67/05, D.73/06, y D.78/07, entre otros); o ii) por presentar al efecto derechos de plantación ficticios e inexistentes (D.43/14, D.46/14, D.49/14, D.51/14, D.55/14, D.57/14, D.59/14, D.60/14, D.66/14, D.2/15, D.5/15, D.6/15, D.7/15, D.8/15, D.9/15, D.11/15, D.25/15, D.31/15, D.32/15, D.36/15, D.41/15, D.42/15, D.43/15, D.44/15, D.45/15, D.46/15, D.32/17, D.36/17, D.38/17 y D.43/17 entre otros).

Y hemos aclarado, además, que dicha nulidad se produce prescindiendo por completo del modo fraudulento en que, en su caso, se lograra aparentar, en el caso de autorizaciones para plantar de viñedo, la previa inscripción de las viñas en el Registro de viñedo y su ulterior y ficticio arranque (D.43/14, D.46/14, D.49/14, D.51/14, D.55/14, D.57/14, D.59/14, D.60/14, D.66/14, D.2/15, D.6/15, D.7/15, D.8/15, D.9/15, D.11/15, D.25/15, D.31/15, D.32/15, D.36/15, D.41/15, D.42/15, D.43/15, D.45/15, D.46/15, D.32/17, D.36/17, D.38/17 y D.43/17 entre otros).

## **2. El bloque normativo aplicable.**

Para proyectar las anteriores consideraciones al caso que nos ocupa, es preciso analizar el bloque normativo que disciplinó la producción de los actos administrativos cuya revisión se pretende, y determinar la razón de ser de la condición -incumplida por la persona interesada- de ser *joven nuevo viticultor* y *jefe de explotación*, así como la consecuencia jurídica que debe anudarse a la ausencia de esa condición.

**A)** El Reglamento núm. 1308/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados (OCM) de los productos agrarios y se derogan los Reglamentos CEE núms. 922/72, 234/79, 1037/2001 y 1234/2007, establece un nuevo régimen de autorizaciones para las plantaciones de vid para el periodo 01-01-2016 a 31-12-2030 (arts. 61 y ss).

En lo que hace al caso, este nuevo Reglamento -aunque modifica aspectos sustanciales de la normativa comunitaria anterior- mantiene, sin embargo, la premisa básica de que la plantación de viñedos está, como regla general, prohibida, y que esa prohibición sólo puede exonerarse mediante la obtención de una previa autorización administrativa (art. 62.1 del Reglamento 1308/2013).

En tal sentido, nos remitimos a la doctrina sentada por este Consejo Consultivo en numerosos dictámenes (por todos, D.43/14, D.46/14 y los en ellos dictados). En particular, hemos analizado el nuevo régimen jurídico de plantaciones de viñedo encabezado por el Reglamento UE 1.308/2013 en nuestros dictámenes D.41/16 y D.6/2017, relativos, respectivamente, a la actual Ley autonómica 1/2017, de 3 de enero, de Control del potencial vitícola de La Rioja, y a su Reglamento, aprobado por Decreto 4/2017, de 3 de febrero.

Pues bien, de entre los diferentes mecanismos autorizatorios contemplados por el vigente Derecho Comunitario, los arts. 63 y 64 del Reglamento 1.308/2013 regulan la concesión de “*autorizaciones para nuevas plantaciones*”. Y así, en lo que interesa al caso, los Estados miembros “*pondrán a disposición, cada año, autorizaciones para nuevas plantaciones*”, cuya superficie total estará necesariamente limitada (art. 63). En principio, esa nueva superficie plantable será la correspondiente “*al 1% de toda la superficie realmente plantada con vid en su territorio, calculada el 31 de julio del año anterior*” (art. 63.1), sin perjuicio de las matizaciones que, a esa regla general, se establecen en el propio art. 63. En cualquier caso -se insiste-, la nueva superficie plantable es siempre limitada.

**B)** En la medida en que las nuevas superficies susceptibles de ser autorizadas son limitadas, el art. 64 del Reglamento 1308/2013 determina que los Estados miembros establecerán -dentro del marco del propio art. 64- criterios *de admisibilidad* de las solicitudes; y *de prioridad* entre las que hayan sido admitidas.

Naturalmente, si, en un Estado miembro y en un año concreto, la superficie total cubierta por las solicitudes admisibles no excede de la superficie puesta a disposición en ese año, todas las solicitudes serán aceptadas y se conferirán todas las autorizaciones (art. 64.1).

Pero, en el caso contrario (esto es, si la superficie total cubierta por las solicitudes admisibles supera a la superficie que ha sido puesta a disposición), *“las autorizaciones se concederán, de acuerdo a una distribución proporcional de hectáreas, a todos los solicitantes, sobre la base de la superficie para la que hayan solicitado la autorización. También podrá procederse a dicha concesión, parcial o totalmente, de acuerdo con uno o varios de los siguientes criterios de prioridad objetivos y no discriminatorios”*.

Entre tales criterios de *prioridad*, que el precepto enumera (art. 64.2) y que los Estados miembros, una vez los han seleccionado, han de hacer públicos y comunicar a la Comisión (art. 64.3), se encuentra el de que *“los productores planten vides por primera vez y estén establecidos en calidad de jefes de la explotación (nuevos viticultores)”* (art. 64.2, a), del Reglamento 1308/2013).

Por su parte, este criterio, descrito por el art. 64.2, a) del Reglamento 1308/2013, ha sido desarrollado por el Reglamento Delegado 560/2015, de la Comisión (Anexo II.A), el cual, entre otras previsiones, define cuándo una persona cumple el criterio de ser nuevo viticultor, es decir plantar vides por primera vez y ser jefe de explotación:

En lo que hace a las personas físicas, sólo se cumple este criterio si también se cumple la condición señalada en el Anexo II.A.1.a) del Reglamento Delegado 560/2015, de que:

*“Una persona física que está plantando vides por primera vez y está establecida en calidad de jefe de explotación (nuevo viticultor) **ejerce un control, efectivo y a largo plazo, sobre la persona jurídica, en cuanto a las decisiones relativas a la gestión, los beneficios y los riesgos financieros**; cuando varias personas físicas, incluidas las personas que no sean nuevos viticultores, participen en el capital o la gestión de la persona jurídica, el nuevo viticultor estará en condiciones de ejercer ese control efectivo y a largo plazo por sí solo o conjuntamente con otras personas”*.

Por otro lado, el citado Anexo II.A): i) enfatiza que *“las condiciones establecidas en las letras a) y b) del párrafo primero serán aplicables, mutatis mutandis, al grupo de personas físicas, independientemente del estatuto jurídico que conceda la legislación nacional a ese grupo y a sus miembros”*; y ii) permite a los Estados miembros *“imponer la condición suplementaria de que el solicitante sea una persona física que, en el año de la presentación de la solicitud, no tenga más de 40 años (joven productor)”*.

En fin, junto a ese *criterio de prioridad*, se describen otros muchos. Por ejemplo, que los viñedos para los que se pida autorización contribuyan a la *“preservación del medio ambiente”*, o que se establezcan en superficies con *“limitaciones específicas naturales”*, entre otros.

Lo relevante aquí es reparar en el hecho de que estos *criterios de prioridad* constituyen un instrumento encaminado a que los Estados miembros hagan efectivas sus respectivas orientaciones de política agraria pues, mediante esos *criterios de prioridad*, los Estados darán preferencia, al conferir nuevas autorizaciones, a unos u otros tipos de solicitantes, según las circunstancias objetivas (su condición de *joven y nuevo viticultor*, por ejemplo) que en ellos concurren.

Por ello, a través de la concreción definitiva de esos *criterios de prioridad*, los Estados miembros (en este caso, el Reino de España), seleccionan los grupos de viticultores que consideran de interés prevalente o preferente por razones de política agraria; selección que, en definitiva, constituye la expresión de los intereses generales que se pretenden promover, proteger o tutelar al conferir autorizaciones administrativas sobre las nuevas superficies plantables.

El propio Derecho comunitario ha establecido mecanismos específicos para salvaguardar la efectividad de esos objetivos de la legislación agrícola sectorial. Así, el art. 60 del Reglamento 1306/2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agraria Común (PAC), bajo la rúbrica *Cláusula de elusión*, dispone que:

*“Sin perjuicio de cualesquiera disposiciones específicas, no se concederá ninguna ventaja prevista en la legislación agrícola sectorial a personas físicas o jurídicas de las que se demuestre que han creado artificialmente las condiciones exigidas para obtener esas ventajas, contrarias a los objetivos de dicha legislación”.*

C) Por su parte, el art. 3 del Reglamento de Ejecución 561/2015 habilita a los Estados miembros, no sólo a establecer los *criterios de prioridad*, sino también a “*atribuir una importancia diferente a cada uno de los diferentes criterios de prioridad elegidos*”, de forma que “*tales decisiones permitirán a los Estados miembros establecer un orden de prioridad de las solicitudes individuales a nivel nacional..., sobre la base del cumplimiento de estas solicitudes de los criterios de prioridad elegidos*”.

De nuevo, el art. 6 del Reglamento 561/2015 distingue entre los supuestos en que la superficie solicitada y admisible sea inferior a la puesta a disposición por cada Estado (en cuyo caso, “*los Estados miembros concederán las autorizaciones para toda la superficie solicitada por los productores*”); y el caso contrario, en el que ha de aplicarse los procedimientos de selección regulados en el Anexo I del citado Reglamento.

Esos procedimientos pueden suponer la asignación de superficies por *criterios de mera proporcionalidad* (Anexo I.A) y también “*con arreglo a los criterios de prioridad*” (Anexo I.B).

En este segundo supuesto, y en síntesis, los Estados miembros atribuirán, a cada uno de esos criterios, una determinada ponderación o valor; y confeccionarán una lista que

ordene las solicitudes presentadas y admisibles, conforme a la puntuación total obtenida por cada solicitante en aplicación de esos criterios (Anexo I.B.c).

A partir de ahí, la citada norma dispone que: i) *los Estados miembros concederán las autorizaciones a los solicitantes individuales, siguiendo el orden establecido en la lista mencionada en la letra c) y hasta el agotamiento de las hectáreas que vayan a asignarse, de acuerdo con los criterios de prioridad; ii) se concederá, en forma de autorizaciones, el número total de hectáreas requerido por el solicitante, antes de conceder una autorización al siguiente solicitante en la clasificación; y iii) en caso de que las hectáreas disponibles se agoten en una posición de la clasificación en la que varias solicitudes tengan el mismo número de puntos, las hectáreas restantes se asignarán de manera proporcional entre estas solicitudes*”.

**D)** La concreción y desarrollo de estas previsiones en el Derecho interno español se realizó, inicialmente, mediante el RD 740/2015, de 31 de julio, luego derogado por el RD 772/2017, de 28 de julio, actualmente vigente.

Por su parte, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR), se dictó el Decreto 86/2015, de 2 de octubre, por el que se regula la adaptación del control del potencial vitícola de La Rioja tras la aplicación del Reglamento (UE) 1.308/2013. Actualmente, el Decreto 86/2015 ha quedado derogado por la Ley 1/2017, de 3 de enero, de Control de potencial vitícola de La Rioja, y sustituido por el Decreto 4/2017, de 3 de febrero.

Los procedimientos para autorizar nuevas plantaciones, tramitados por la CAR, se han regido por el RD 740/2015: el procedimiento correspondiente al año 2016, por la redacción originaria del RD 740/2015; y, el relativo a 2017, por la versión del RD 740/2015 resultante de la modificación operada por el RD 313/2016, de 29 de julio, vigente desde el 1 de agosto de 2016 (DF Única).

El RD 740/2015 es coherente con el marco normativo comunitario que acabamos de examinar, y distingue entre los requisitos de *admisibilidad* de solicitudes y los criterios de prioridad.

**E)** En cuanto a los *criterios de admisibilidad de solicitudes*, el art. 8 del RD 740/2015 dispone que:

*“Para que una solicitud sea considerada admisible, el solicitante tendrá a su disposición, por cualquier régimen de tenencia previsto en el ordenamiento jurídico, la superficie agraria para la que solicita la autorización en la Comunidad Autónoma que se va a plantar, desde el momento en que presenta la solicitud hasta el momento de la comunicación de la plantación, que debe realizarse de acuerdo a lo establecido en el apartado 7 del artículo 11”.*

Por otro lado, establece que “*la autoridad competente verificará dicha circunstancia, al menos, en el momento de la presentación de la solicitud y en el momento de la mencionada comunicación de la plantación*”; y señala que, para la comprobación de dicho criterio de admisibilidad, las Comunidades Autónomas tendrán en cuenta, entre otros, el Registro General de la Producción Agrícola, regulado por el RD 9/2015, de 16 de enero, y cualesquiera Registros que tengan dispuesto en los que pueda ser comprobado ese requisito. Incluso, “*en casos debidamente justificados, en especial cuando se constate más de un solicitante sobre la misma Parcela, se podrá tener en cuenta otra documentación que verifique que el solicitante de la autorización cumple con el criterio*”.

Como es evidente, todos estos mecanismos de control se ordenan a garantizar que las superficies que se pretenden plantar de viñedo sean, realmente, admisibles en tanto que aptas para dicho fin; pero también a hacer efectiva la *cláusula de elusión* prevista por el art. 60 Reglamento 1306/2013; pues, con ese control, se trata de evitar que un solicitante, mediante un incremento ficticio de la superficie disponible (base de cálculo), pueda obtener (por aplicación del porcentaje correspondiente en caso de insuficiencia de superficie suficiente para todos los solicitantes), una autorización administrativa para plantar una superficie mayor de la que realmente le hubiera debido corresponder.

F) El RD 740/2015, además, establece y concreta los *criterios de prioridad* con arreglo a los cuales se ordenarán todas las solicitudes admisibles (arts. 9.3 y 10). En este sentido, el RD 740/2015, además de determinar *cuáles sean* esos criterios (art. 10), fija la *ponderación relativa* que se asigna a cada criterio, atribuyendo, a cada uno, una determinada puntuación (Anexo III).

-Entre esos *criterios de prioridad*, para la elaboración de la lista a que se refiere el art. 9.3, el art. 10.a) desarrolla el concepto de ***joven nuevo viticultor***, contemplado en el art. 64.2.a) del Reglamento 1308/2013, y lo hace del modo siguiente, exigiendo (las negritas son nuestras):

*“Que el solicitante sea una persona, física o jurídica, que, en el año de la presentación de la solicitud, no cumpla más de 40 años y sea un nuevo viticultor.*

*Conforme a la letra a) del apartado 2 del artículo 64 del Reglamento (UE) 1308/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre, se entenderá como **nuevo viticultor la persona que plante vides por primera vez y esté establecido en calidad de jefe de explotación.***

*Para la comprobación del requisito sobre la **plantación por primera vez**, en el momento de la apertura del plazo de solicitudes se comprobará que **el solicitante no ha sido titular de ninguna Parcela de viñedo en el Registro vitícola.***

***Para la comprobación de la condición del solicitante como jefe de explotación, se deberá comprobar que, en el momento de apertura del plazo de solicitudes, el solicitante es quien está asumiendo el riesgo empresarial de su explotación.***

*Se considerará que una persona jurídica, independientemente de su forma jurídica, cumple este criterio de prioridad si reúne alguna de las condiciones establecidas en los puntos 1) y 2) del apartado A del Anexo II del Reglamento Delegado 560/2015, de la Comisión. A estos efectos, se entenderá que **un solicitante nuevo viticultor ejerce el control efectivo sobre la persona jurídica cuando tenga potestad de decisión dentro de dicha persona jurídica**, lo que exige que su participación en el capital social de la persona jurídica sea más de la mitad del capital social total de ésta y que posea más de la mitad de los derechos de voto dentro de la misma.*

*En virtud del punto 3) del apartado A del Anexo II del Reglamento Delegado 560/2015, de la Comisión, el solicitante, ya sea persona física o jurídica, se deberá comprometer, durante un periodo de cinco años desde la plantación del viñedo, a **no vender ni arrendar** la nueva plantación a otra persona física o jurídica. Además, si es persona jurídica, se deberá comprometer, durante un plazo de cinco años desde la plantación del viñedo, a **no transferir**, a otra persona o a otras personas, **el ejercicio del control, efectivo y a largo plazo, de la explotación, en cuanto a las decisiones relativas a la gestión, los beneficios y los riesgos financieros**, a no ser que esa persona o personas reúnan las condiciones de los puntos 1) y 2) de dicho apartado que eran de aplicación en el momento de la concesión de autorizaciones.*

*Los compromisos requeridos en este apartado sólo serán tenidos en cuenta en caso de que, en el año en que se presenta la solicitud, no hubiera suficiente superficie disponible para todas las solicitudes admisibles y hubiera, por tanto, que aplicar los criterios de prioridad”.*

-El art. 10,a) del RD 740/2015 describe el concepto de **jefe de explotación** de modo coherente a como lo hace el Anexo II.A.1 del Reglamento Delegado 560/2015. Y es que, en línea con el Anexo citado, cuando el art. 10,a) RD 740/2015 exige para merecer la calificación de *joven nuevo viticultor*, el requisito de ser *jefe de explotación*, dota explícitamente a ese concepto de un contenido decididamente material y económico, dado que, para tener tal condición, no basta con que una persona ostente la mera titularidad formal, aparente o fiduciaria, de una explotación agrícola; sino que sólo puede ser considerado como *jefe de explotación* quien realmente “*está asumiendo el riesgo empresarial de su explotación*”, exigencia que el Anexo II.A.1 del citado Reglamento Delegado 560/2015 expresa aludiendo a quien “*ejerce un control, efectivo y a largo plazo, sobre la persona jurídica, en cuanto a las decisiones relativas a la gestión, los beneficios y los riesgos financieros*”, debiendo recordarse, por obvio que resulte, que lo propio de cualquier actividad empresarial es la asunción, por su titular, del riesgo económico inherente a la, mejor o peor, marcha de las operaciones económicas que se desarrollen en el mercado por virtud de esa actividad.

-A partir de ahí, y en plena congruencia con el ordenamiento comunitario, el art. 11.1 del RD 740/2015 señala que, una vez ordenadas la solicitudes admisibles por su orden de puntuación: i) “*a cada solicitud con mayor puntuación, se le concederá toda la superficie solicitada, antes de pasar a la siguiente solicitud, hasta que se agote la*

*superficie disponible*”; y ii) “*a las solicitudes con una misma puntuación, para cuyo conjunto no hubiera suficiente superficie disponible para satisfacer la superficie solicitada, se les repartirá, la superficie disponible, a prorrata, tal y como está definido en el Anexo I del Reglamento de Ejecución (UE) 2015/561, de la Comisión*”.

Estas previsiones se aplican igualmente “*en caso de que se haya limitado la superficie disponible para autorizaciones en zonas geográficas delimitadas de una Denominación de Origen Protegida o Indicación Geográfica Protegida específica, en virtud de la decisión del apartado 4 del artículo 6, y la superficie solicitada en dichas zonas sea superior a la superficie máxima fijada para esa zona según el artículo 6*”. (art. 11.2 del RD 740/2015).

**G)** A modo de conclusión, del marco normativo examinado hasta aquí, se desprende:

- Que la plantación de nuevas superficies de viñedo está sujeta a una prohibición general, que sólo puede ser absuelta o exonerada, en lo que hace al caso, mediante la obtención de una autorización administrativa.
- Que, tratándose de las autorizaciones para *nuevas plantaciones* de viñedo, las superficies que pueden ser autorizadas son necesariamente *limitadas* (arts. 63 y 64 Reglamento 1.308/2013).
- Que, cuando la superficie total *solicitada* por todos los participantes en el procedimiento de autorización es superior a la superficie total *autorizable*, los Estados miembros pueden establecer un orden de prelación entre unos solicitantes y otros, mediante la fijación y ponderación de diferentes *criterios de prioridad*.
- Que, cuando los Estados miembros establecen esos criterios, sólo pueden ser adjudicatarios de autorizaciones de nuevas plantaciones aquellos solicitantes que, por su grado de cumplimiento de los criterios de prioridad, tengan *puntuación suficiente* para ello, ya que los demás deben quedar excluidos.
- Que esta exclusión es una *consecuencia necesaria y automática* del hecho de que la nueva superficie plantable sea limitada.

**H)** En cuanto a la normativa aplicable al procedimiento administrativo de revisión de oficio, debemos recordar que es la contenida en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPAC'15), pues su DT 3ª, b) establece que los procedimientos de revisión de oficio iniciados después de su entrada en vigor (que se produjo el 2 de octubre de 2016, según su DF 7ª) se sustanciarán por las normas establecidas en dicha Ley 39/2015.

### 3. El requisito de ser *joven nuevo agricultor y jefe de explotación*

A) Pues bien, como resulta de un examen conjunto del art. 10 y del Anexo III del RD 740/2015, el criterio de prioridad más relevante en el Derecho español, sin duda, es el de que el solicitante sea un *joven nuevo viticultor*.

Y ello porque, además de que, a tal criterio, se le atribuyen, *per se*, 10 puntos, de un total de 20; el art. 10.a) del RD 740/2015 describe esa figura de modo tal que el cumplimiento de los requisitos señalados por el precepto (plantar vides por primera vez, no tener más de 40 años y ser el jefe de una explotación agrícola), entraña también que el *joven nuevo viticultor* se halle en el supuesto de hecho propio de los demás criterios de prioridad (no tener plantaciones sin derecho de plantación, no haberle vencido ninguna autorización, no tener plantaciones de viñedo abandonadas, o no haber incumplido compromisos a que estuvieran sujetas autorizaciones previas).

En definitiva, conforme al baremo contenido en el Anexo III del RD 740/2015 (tanto en su redacción originaria, como en la resultante del RD 313/2016), todo *joven nuevo viticultor* alcanza la puntuación máxima de 20 puntos.

En el caso que nos ocupa, en el ámbito territorial de la Denominación de Origen Calificada Rioja (DOCR), fue declarada autorizable una superficie total de 645 Has, mediante Resolución de 24 de enero de 2017, de la Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (BOE del 30).

Sin embargo, la superficie admisible solicitada por los interesados del denominado *Grupo I* (esto es: el de los *jóvenes nuevos viticultores*, que tenían 20 puntos) ya rebasaba ampliamente esa superficie máxima autorizable, por lo que el Ministerio de Agricultura -según recoge la citada Resolución de 3 de julio de 2017- informó a la CAR de que, a cada uno de los solicitantes pertenecientes a ese *Grupo I*, en aplicación de la *regla de prorrata* establecida en el art. 11 RD 740/2015, no podría concedérseles autorización sino para un 32,11465383% de la superficie admisible solicitada por cada uno de ellos.

Naturalmente, ese reparto entre los solicitantes de mayor puntuación (20 puntos) agotó ya las 645 Has autorizables, por lo que los interesados con menor puntuación (esto es, cualquiera que no fuera *joven nuevo viticultor*) no pudo ya obtener autorización alguna, sencillamente porque no había más superficie disponible.

B) Expuesto lo que antecede, estamos ya en condiciones de afirmar: i) primero, que, de acuerdo con el marco normativo que debió regir el acto cuya revisión se pretende, el requisito de la *puntuación suficiente* es, sin duda, *esencial* para que cualquier solicitante

de una autorización de nueva plantación fuera adjudicatario de la misma; y **ii)** segundo, que para obtener esa *puntuación suficiente*, es preciso reunir todas las condiciones que hacen a un solicitante merecedor de la condición de *joven nuevo viticultor*, y, con ello, la de tener la condición de *jefe de explotación*, entendida tal noción como la de *ser titular de una explotación agrícola, real y efectiva, cuya titularidad entrañe, para el solicitante, materialmente, el riesgo empresarial inherente a la actividad de producción vitícola*.

Pues bien, con arreglo a los parámetros interpretativos descritos en el apartado 1 de este Fundamento de Derecho, parece poco discutible que el requisito de la puntuación suficiente (y, con él, el de reunir los requisitos necesarios para ser considerado *joven nuevo viticultor*) debe reputarse *esencial* para la adquisición del *derecho o facultad* que el otorgamiento de la autorización entraña.

Y es que, si, como hemos expuesto con anterioridad, *requisitos esenciales* serían los que “*explican y justifican la adquisición del derecho o facultad de que se trate*”, o, si se prefiere, aquellos con cuya concurrencia el legislador quiere asegurar el cumplimiento de los fines perseguidos por una norma y la tutela de los intereses fundamentales que con ella se protegen o promueven; es evidente que la exigencia de que el solicitante de una nueva plantación tenga puntuación suficiente (y para ello, que tenga la condición de *joven nuevo viticultor*) entra dentro de la definición de *requisito esencial*, como hemos indicado, por todos, en nuestro dictamen D.45/17.

Por lo pronto, atendiendo al *objeto, causa y fin del acto*, debe repararse en que la Resolución cuya revisión se pretende es un acto administrativo de *naturaleza autorizatoria*, que exonera al interesado de una prohibición, la de plantar vides, que el ordenamiento jurídico impone y configura como general; y que tal Resolución se dictó en un procedimiento que es de *concurrentia competitiva*, en la medida en que, ante lo limitado de la superficie total autorizable, el otorgamiento de la autorización había de regirse por criterios de prelación o prioridad, que excluyen (por mera inexistencia de superficie plantable) a quienes carezcan de puntuación bastante.

Y, por otro lado, la *finalidad perseguida* por la norma es clara: en los supuestos en que haya más superficie solicitada que superficie disponible, hay que poner en juego *criterios de prioridad o prelación*, que se establecen en la medida en que privilegian o priman a unos solicitantes respecto a otros (los *jóvenes nuevos viticultores*, en este caso), por razón de las circunstancias objetivas que concurren en ellos, y que se justifican en función de las directrices y orientaciones de política agraria que España, como Estado miembro de la UE, ha definido.

En este caso, como se ha expuesto, el Reino de España ha optado por establecer preferencia en la adjudicación de las nuevas superficies plantables a los *jóvenes nuevos viticultores*.

C) Explicado lo anterior, y retomando los argumentos jurídicos ya expresados en nuestro D.90/20 (referido a la Revisión de oficio 12/2020, sobre nuevas plantaciones de 2016, que afectó a la misma persona interesada), una vez examinado el expediente remitido a este Consejo Consultivo, cabe concluir, como hace la Consejería tramitadora, que la persona solicitante carecía, en realidad -y tanto en 2016 como en 2017- de la condición de **nuevo viticultor**, pues ya era titular de viñedo desde el año 2004 en el marco de la Comunidad de Bienes constituida con su hermano y lo ha seguido siendo de forma ininterrumpida hasta la actualidad.

Razonábamos en el indicado D.90/20, que *“al haber declarado la precitada Sentencia núm. 228/2019, de 11 de julio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJR, que la persona interesada debía ser clasificada como **joven** agricultor y **jefe** de explotación (a efectos de las nuevas plantaciones de 2017), pero no haber declarado dicha Sentencia que fuera también **nuevo** viticultor en 2017 (ya que esta cuestión no fue objeto del referido proceso judicial y, por tanto, no ha quedado comprendida en el efecto de cosa juzgada), la Consejería actuante resalta, con todo fundamento, ahora (esto es, en 2020 y con respecto a la revisión que nos ocupa, la cual se refiere a las nuevas plantaciones de 2016 y que, por tanto, es ajena y anterior a las actuaciones de 2017 que fueron objeto de la referida Sentencia), que la persona interesada, en realidad, tampoco era, en 2016, **nuevo** viticultor; y que, por tanto, dicha persona, si bien quizá pudiera ser reputada, en 2016 (como declaró la expresada Sentencia respecto a 2017), **joven** agricultor y **jefe** de explotación, sin embargo no pudo ser tenida, en 2016, como **nuevo** viticultor, ya que, como hemos indicado, desde 1998, la misma formaba parte con su hermano de una CB dedicada a la agricultura”*.

Tales consideraciones son perfectamente extrapolables al presente expediente, por cuanto no ha de olvidarse que las **condiciones legalmente exigidas son tres** (ser **joven** agricultor, ser **nuevo** viticultor y ser **jefe** de explotación); **las tres tienen el carácter de requisito esencial y son, además, acumulativas**, de suerte que, si falta cualquiera de ellas, la autorización administrativa conferida será nula de pleno Derecho por falta de un **requisito esencial**.

Por ello mismo, dicha persona interesada, aunque, tanto en 2016 como en 2017, pudiera ser reputada **joven** agricultor y **jefe** de explotación, no tenía, en ninguno de esos dos años, la condición de **nuevo** viticultor, por lo que, en suma, carecía de un **requisito esencial** que le hubiera permitido ser adjudicataria de la autorización para plantar viñedo que le fue otorgada por la Resolución cuya revisión se pretende, la cual, por la ausencia de tal **requisito esencial**, incurre en la causa de nulidad descrita por el art. 47.1.f) LPAC'15.

Como no podía ser de otro modo, la realidad material subyacente ha tenido que ser desentrañada por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, a través de la acumulación de un conjunto de hechos indiciarios, pues la persona interesada creó

artificialmente las condiciones para aparentar su condición de **nuevo** viticultor **ocultando su participación, desde hacía años, en una CB** (comunidad de bienes) **de explotación agraria constituida con su hermano.**

En este sentido, debe recordarse que, en nuestro Derecho, las presunciones son un medio apto para la prueba de los hechos jurídicamente relevantes, de conformidad con los arts. 385 y 386 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (también en el ámbito de los procedimientos administrativos, *ex art. 77.1 LPAC'15*), requiriendo tal medio probatorio que, además de la prueba plena de los hechos-indicio, exista, entre éstos y los hechos presuntos, un *enlace preciso y directo según las reglas del criterio humano* (art. 386 LECiv y, por todas, Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 31 de mayo de 2016; R. cas. núm. 1740/2015).

En palabras de la Sentencia, de la Sala de lo Contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, de 29 de mayo de 2014 (Rec. 103/2013), *“la prueba de presunciones es perfectamente apta para descubrir un fraude de ley como el detectado, pues no puede exigirse la prueba directa de lo que pretende ocultarse, ya que es difícilmente imaginable que muestre al exterior y sin disimulo sus acciones quien realiza actividades que la legalidad no ampara”*.

#### **4. Indicios expresivos de la falta de requisitos esenciales en el presente caso**

A) El expediente revisor que se nos ha remitido acredita, como antes hemos anunciado, los hechos indiciarios creados artificialmente por la persona interesada para aparentar que reúne los requisitos esenciales exigidos por la normativa vigente. En concreto, tales indicios son descritos y analizados, pormenorizadamente, en el Fundamento Jurídico Quinto de la Propuesta de resolución, de la Secretaría General Técnica, de 24 de mayo de 2021, a la que este Consejo se remite para evitar inútiles repeticiones. Sucintamente ordenados por años, son los siguientes:

-La persona solicitante (que tiene ahora 43 años de edad), es titular de una explotación que figuró en el REA, desde el **año 2002 y hasta el 2014**, pero sin superficies, con el siguiente detalle: i) entre los años **2002 a 2010**, la explotación figuró en el REA con maquinaria registrada, seguros agrarios, por judía verde, guisantes y habas verdes, y con cursos de formación; ii) en los años **2011 y 2012**, sólo figuró con seguros agrarios, por judía verde, y cursos; iii) en el año **2013**, no figuró en el REA; y iv) en el año **2014**, figuró sólo con cursos formativos.

-En el año **2015**, la explotación no figuró en el REA.

-En el año **2016**, la explotación figuró con superficies en el REA, porque la persona interesada realizó un REGEPA el 09-03-2016, informatizado el 22-04-16, declarando 5,20 Has, de las que: 4,13, eran de trigo blando, y 1,07, de guisantes. En concreto, declaró dos Parcelas que, en los años anteriores (2014 y 2015), habían sido declaradas: i) una, la propia persona interesada junto con su hermano (debidamente identificado en el expediente), formando una **Comunidad de bienes (CB)**; y

ii) la otra, en 2014, una persona debidamente identificada en el expediente; y, en 2015, la madre de la persona solicitante (también debidamente identificada en el expediente). En cuanto a dicho año **2016**, es de señalar lo siguiente:

1/ Que, el 09-03-16, la persona interesada solicitó nuevas plantaciones de viñedo, por 5,1995 Has; se le admitió toda la superficie y se le autorizaron 0,6026 Has. A tal efecto dicha persona interesada presentó un contrato de arrendamiento, celebrado el 15-01-16 y liquidado tributariamente el 09-08-16, para una superficie total de 0,6026 Has, por 25 años, y una renta de 600 euros, por todo el tiempo de arrendamiento, en el cual era arrendadores sus **padres** (ambos debidamente identificados en el expediente). El 10-08-16, la misma persona interesada solicitó autorización para plantar, en la Parcela 431, del Polígono 509, de Zarratón (la Rioja) la superficie de viñedo conferida.

2/ Que el referido **padre** de la persona interesada (que tiene ahora 71 años), figura en el REA con superficies desde el año 2004; dispone de carné básico de aplicador de productos fitosanitarios, con validez hasta el año 2028; y cuenta con la siguiente maquinaria inscrita en el ROMA: 2 Tractores, 3 Remolques y 1 máquina arrastrada no especificada. En los últimos años, cuenta con la siguiente explotación: i) en los años 2014 a 2017 inclusive, 4 Has de viñedo, como único cultivo; y ii) en los años 2018 hasta la fecha del informe, 2,93 Has de viñedo, como único cultivo.

3/ Que la referida **madre** de la persona solicitante (que tiene ahora 69 años), figura en el REA con superficies desde el año 2004; cuenta con la siguiente maquinaria inscrita en el ROMA: 1 pulverizador hidráulico, 1 espolvoreador, 1 grada de discos, 1 prepodadora, y tijeras de podar. En los últimos años, cuenta con una explotación de 28 Has, de las que 4,55 son de viñedo.

4/ Que el referido **hermano** de la persona solicitante forma con ésta la antes aludida **Comunidad de Bienes (CB)**, la cual fue constituida, en **1998**, mediante una escritura de constitución, en la que consta: i) un punto segundo, en el que se establece: “*repartir los beneficios, si los hubiere, en la proporción del 50% a cada uno, siendo de su individual responsabilidad, sus obligaciones tributarias, respecto al IRPF, y solidariamente al resto de los impuestos indirectos, y de carácter local*”; y ii) un punto tercero, en el que se designa “*como representante legal de la CB, a (la persona interesada), quien representará ante la Administración y otros estamentos de carácter público y/o privado a la mencionada CB*”.

5/ Que dicha **CB**: i) figura, en el REA, desde el año **1999**, y, con viñedo, desde el año **2004**; ii) es titular de explotación prioritaria desde el 17-11-17; iii) figura con la siguiente maquinaria inscrita en el ROMA: 5 tractores, 3 remolques, 1 vendimiadora automotriz, 1 cosechadora de cereales, 1 sembradora por siembra directa, 2 atomizadores, 2 abonadoras, y demás maquinaria arrastrada; iv) tiene suscritos, en los últimos años, diferentes seguros agrarios, por uva de vinificación, herbáceos extensivos y de hortalizas; v) solicita y cobra ayudas PAC y diversos planes de mejora; y vi) cuenta, en los últimos años, con la siguiente explotación:

-Año 2014: 295 Has, de las que: 152 son de trigo blando; 51, de girasol; 49, de cebada; y 24, de viñedo y otros cultivos.

-Año 2015: 286 Has, de las que: 131 son de trigo blando; 57, de cebada; 52, de girasol; y 24, de viñedo y otros cultivos.

-Año 2016: 299 Has, de las que: 129 son de trigo blando; 64, de cebada; 58, de girasol; y 24, de viñedo y otros cultivos.

-Año 2017: 296 Has, de las que: 113 son de trigo blando; 92, de cebada; 46, de girasol; y 24, de viñedo y otros cultivos.

-En los años siguientes y hasta fecha actual, sigue con una explotación similar.

-En el año **2017**, son de reseñar las siguientes circunstancias:

1/ El 06-03-17, la persona interesada solicitó nuevas plantaciones de viñedo por 14,98 Has. Con fecha 21-04-17, se le propuso para el Grupo 2, y presentó alegaciones el 11-05-17. Con fecha 03-07-17, se le denegó la autorización de nuevas plantaciones de 2017, no teniéndose en cuenta las alegaciones presentadas. El 07-08-17, presentó un recurso de alzada frente a la resolución denegatoria.

2/ El 21-04-17, la persona interesada también había realizado una solicitud de ayudas PAC en la que declaró 15,60 Has, de las que: 6,47 eran de girasol; 5,45, de trigo blando; y 3,68, de cebada. En concreto, solicitó Ayudas por pago básico, pago verde y cultivos proteicos. En idéntica fecha, 21-04-17, solicitó también derechos de pago básico a la Reserva Nacional.

3/ El 04-05-17, la persona interesada realizó otra solicitud de ayudas PAC, en la que declaró 16,43 Has, de las que: 6,47, eran de girasol; 5,45, de trigo blando; 3,68, de cebada; y 0,83, de barbecho sin producción. En concreto, solicitó Ayudas por pago básico, pago verde, y cultivos proteicos. No consta que haya cobrado estas ayudas. Varias de las Parcelas que la persona interesada declaró ese año las declaraba, en años anteriores, la precitada CB.

4/ Junto a la solicitud de nuevas plantaciones, la persona interesada presentó el contrato de arrendamiento del año anterior, y, además, los siguientes: *i*) contrato núm. 1, celebrado el 28-01-17 y liquidado tributariamente el 23-02-17, para una superficie total de 5,1544 Has, por 25 años, con una renta de 500 euros, por todo el tiempo de arrendamiento; en el que figura como arrendador su padre; *ii*) contrato núm. 2, celebrado el 28-01-17 y liquidado tributariamente el 23-02-17, para una superficie total de 7,2141 Has, por 25 años, con una renta de 800 euros, por todo el tiempo de arrendamiento; en el que figuran como arrendadores sus padres; y *iii*) una nota simple de propiedad de fincas compradas en febrero de 2017.

5/ Figura, en el expediente de nuevas plantaciones de 2017, la siguiente documentación presentada por la persona interesada: *i*) informe de vida laboral, con fecha de alta en la Seguridad Social en Régimen Agrario desde octubre de 1998 (en actividad *cultivo de la vid*); *ii*) factura de venta de trigo, de fecha 31-01-17, emitida por la empresa *M.P.S.A*, por un coste de 250,25 euros, por la venta de 1,9 toneladas (t.); si bien es de señalar que, según datos estadísticos, el rendimiento medio del trigo cultivado en secano en Rioja Alta en el año 2016 fue de 5.400 Kg/Ha y, en este año, la persona interesada declaró 4,13 Has de trigo en Fonzaleche, por lo que debió recoger aproximadamente 22.300 Kg. (22,3 t.); *iii*) certificado de curso puente para la obtención del carné de manipulador de productos fitosanitarios nivel cualificado, de 20 de abril del 2016; y *iv*) facturas de gastos de Notaría y Registro por la escritura de compraventa de una finca.

-Respecto al año **2018**, es de señalar lo siguiente:

1/ La persona interesada, con fecha 17-04-18, realizó una solicitud PAC, en la que declaró 15,99 Has, de las que: 11,50, eran de trigo blando; 3,70, cebada; y 0,79, de barbecho tradicional. No solicitó ayudas.

2/ Con fecha 03-05-18, la persona interesada realizó una solicitud PAC, en la que declaró 15,87 Has, de las que: 11,50 eran de trigo blando; 3,70, de cebada; y 0,67, de barbecho tradicional. No solicitó ayudas.

3/ De las Parcelas que la persona interesada declaró en el año 2017, tres las declaró en 2018 la precitada CB, el resto las declaró la propia persona interesada.

-En cuanto al año **2019**, es de destacar lo siguiente:

1/ El 26-04-19, la persona interesada realizó una solicitud PAC, en la que declaró 15,87 Has, de las que: 8,68 eran de trigo blando; 5,45, de girasol; 1,07, de viñedo; y 0,67, de barbecho tradicional. No solicitó ayudas.

2/ Con fecha 31-05-19, la persona interesada: i) realizó una solicitud de modificación PAC, en la que declaró 15,87 Has, de las que: 9,35 eran de trigo blando; 5,45, de girasol; y 1,07, de viñedo; ii) solicitó ayuda solo por cultivos proteicos, sin que conste que cobrara esta ayuda; iii) comunicó haber plantado la superficie autorizada de 0,6026 Has, el 02-05-19, que fue inscrita, en el Registro de Viñedo, el 02-07-19.

3/ El 20-06-19, la persona interesada hizo un cambio de cultivador en el Registro de Viñedo, mediante el cual se transfirieron 0,4640 Has a su favor, consistentes en un viñedo plantado, también en 2019, por la empresa *C.M.SC*, en la misma Parcela catastral de Zarratón, Polígono 509, Parcela 431.

-En el año **2020**, a fecha del informe obrante en el expediente, la persona interesada: i) cuenta con carné de aplicador cualificado desde el 16-04-16, pues, anteriormente, contaba con el básico, desde el año 2008; ii) no dispone de maquinaria inscrita en el ROMA; iii) no tiene su explotación catalogada como prioritaria; iv) carece de seguros agrarios contratados; v) no dispone de cuaderno de explotación (CUEX); v) no acredita que haya solicitado o percibido ningún tipo de Ayuda de primera instalación o Plan de Mejora o ayuda FEAGA/FEADER; y vi) no tiene su explotación inscrita en ningún Registro específico o relativo a marca de calidad (Registro de Producción Integrada, Registro de Agricultura ecológica u otros), con la única excepción de la Denominación de Origen Calificada Rioja, en la que están inscritas 1,0666 Has, a partir de la campaña 2019.

-En este caso, resulta especialmente relevante la situación de las explotaciones conexas a la que declara la persona interesada, en referencia a las explotaciones de sus padres, así como a la suya propia, de la que es titular junto con su hermano, con la forma jurídica de CB antes referida.

-Además, la persona interesada, si bien cuenta con carné de aplicador cualificado desde el 16-04-16 y anteriormente, contaba con el básico desde el año 2008; sin embargo, no acreditaba estar dada de alta en la AEAT en la actividad agrícola que dice desarrollar de forma individual, mientras que sí lo hacía en la Seguridad Social con respecto a la actividad profesional como agricultor, si bien, resulta paradójico que el alta se hubiera producido desde el 01-10-98 (desde el 01-01-08 aparece inscrito en el régimen de autónomos, epígrafe 0121, cultivo de la vid), en tanto este alta no se correspondía con la realidad de los Registro agrarios, ya que no fue hasta el año 2016 cuando figuraba superficie agraria inscrita a su nombre que, por otro lado, no era viñedo; luego difícilmente la persona interesada se podría haber dedicado desde hace años a la actividad profesional agraria y al cultivo de la vid.

-Esto dicho, la persona interesada: i) no ha acreditado en el expediente su alta censal en la AEAT en la actividad empresarial a nivel individual, ni tampoco declaraciones de I.R.P.F; ii) no dispone de

maquinaria inscrita en el REA para la explotación que declara individualmente, pero sí dispone de abundante maquinaria la C.B. a la que pertenece; y iii) no tiene CUEX telemático cumplimentado y tampoco ha aportado cuaderno de explotación.

A este último respecto debe indicarse que la obligatoriedad de llevar un cuaderno de explotación deriva del Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre, por el que se establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios, cuyo artículo 16.1 dispone que ‘de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67.1 del Reglamento (CE) núm. 1107/2009, a partir de 1 de enero de 2013, cada explotación agraria mantendrá actualizado el registro de tratamientos fitosanitarios con la información especificada en la Parte 1 del anexo 111, que recibirá la denominación de «cuaderno de explotación». A partir de esa misma fecha, cada persona o entidad que requiera la aplicación de productos fitosanitarios en ámbitos profesionales distintos del agrario, mantendrá actualizado un registro de tratamientos fitosanitarios con la información especificada en la Parte II del anexo III’. Debe indicarse que el Cuaderno de explotación en sí mismo es obligatorio y que el CUEX es un modelo de cuaderno de explotación telemático pero no obligatorio (se puede utilizar otro tipo de cuaderno) facilitado por la Consejería.

**B)** En suma, como señala la Propuesta de resolución, *“no se cierne en el presente caso la duda sobre el carácter (de la persona interesada como) jefe de explotación agraria, pero sí sobre su condición de nuevo viticultor, ya que ha quedado probado en el análisis anterior su larga trayectoria como viticultor en el marco de una explotación de carácter asociativo con su hermano”*.

Para la Propuesta, las condiciones artificiales, en este caso, han consistido en una división simulada de la explotación que venían declarando o bien los padres de la persona interesada, o bien la Comunidad de Bienes (CB) a la que pertenece con su hermano, para obtener determinadas ventajas. En concreto, según mantiene la Propuesta, *“se constata una división artificial de las explotaciones familiares (la de los padres y la de la CB que mantiene la persona interesada con su hermano) para generar una explotación que declara individualmente la persona interesada desde el año 2016 para obtener ventajas en el reparto de autorizaciones de plantación por nuevas plantaciones. La explotación que individualmente declara la persona interesada no tiene entidad ni consistencia, ya que se declara de forma ficticia y con la única intención de generar las condiciones idóneas que le permitan obtener una ventaja a la que no podría acceder por sus características personales”*.

El art. 60 del Reglamento UE 1306/2013, de 17 de diciembre, establece bajo el título *“cláusula de elusión”*, que, *“sin perjuicio de cualesquiera disposiciones específicas, no se concederá ninguna ventaja prevista en la legislación agrícola sectorial a personas físicas o jurídicas de las que se demuestre que han creado artificialmente las condiciones exigidas para obtener esas ventajas, contrarias a los objetivos de dicha legislación”*.

En el caso que nos ocupa, destaca, sobre cualquier otra circunstancia, que **la actividad agrícola de la persona interesada se ha venido desarrollando, claramente desde el año 2003**, a través de su participación, junto con su hermano, en la expresada CB, de la que es titular del 50 %; pero debiendo indicar que, tanto si dicha CB es reputada tal, como si se la considera una sociedad civil irregular o una sociedad mercantil colectiva irregular, la consecuencia jurídica (que los propios partícipes previeron en los precitados pactos constitutivos de la misma) es siempre la completa responsabilidad individual de la persona interesada (que es partícipe y administrador único designado), ante terceros (condición que tiene la Administración actuante), sin perjuicio del reparto interno de cuotas que hayan podido pactar entre ellos (cfr. arts 394, 395, 405, 1669, 1670, 1692 y 1695, Cc; 126, CCom; y cc).

Pues bien, esta CB contaba, en los años 2016 y 2017, con 299 Has, de las que eran 24 de viñedo y otros cultivos (la misma superficie que en 2014 y 2015); disponía, además, de abundante maquinaria, se beneficiaba de ayudas públicas de fomento de actividad agraria (ayudas directas, planes de mejora), tenía contratados seguros agrícolas, y era titular de cuadernos de explotación.

Resulta palmario, entonces: i) que la explotación de la que es titular la persona interesada junto con su hermano, bajo la forma jurídica de CB, reunía y reúne todos los elementos y características que permiten considerarla como una autentica *explotación agraria*; ii) que, al integrar dicha CB, administrarla y ejercer la agricultura en ella, no era posible que la persona interesada fuese considerada en 2016 y 2017 como *nuevo viticultor*; y iii) que, como sostiene la Propuesta de resolución (en lógico y cabal argumento que este Consejo comparte), la explotación comunicada por la persona interesada en 2016 y 2017, obedecía a un intento de declarar formalmente una explotación, constituida por fincas del ámbito familiar, que no tuvieran viñedo, para poder crear la apariencia de que la persona interesada no era viticultor con anterioridad.

Todos los indicios anteriormente indicados conducen, pues, a discernir que la persona interesada creó artificialmente las condiciones para resultar beneficiario, en 2016 y 2017, del proceso de reparto de nuevas plantaciones, por cuanto no debió ser considerada como *nuevo viticultor*, por lo que no procedía su inclusión como integrante del Grupo 1 de prioridad establecido en el nuevo régimen normativo a cuyo amparo aquellas se adjudicaron.

Este efecto, es obvio que debe evitarse, pues, conforme al art. 6.4 del Código Civil, *“los actos realizados al amparo del texto de una norma, y que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico o contrario a él, se considerarán realizados en fraude de Ley y no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiere tratado de eludir”*.

En fin, como se ha señalado ya, las Resoluciones de autorización que nos ocupan producen un resultado radicalmente contrario al buscado por las normas a cuyo amparo se dictaron, resultado que se concreta en otorgar unas autorizaciones para plantar viñedo que se abstraen de una aplicación, correcta y efectiva, de los criterios de prioridad, y que permiten, en definitiva, la adquisición de derechos a quien carece de las condiciones, objetivas y subjetivas, que el ordenamiento jurídico ha establecido como esenciales y determinantes para beneficiarse de la autorización a plantar las nuevas superficies cultivables.

En consecuencia, la referidas Resoluciones deben considerarse nulas de pleno Derecho, de acuerdo con el art. 47.1.f) LPAC´15.

## **CONCLUSIÓN**

### **Única**

Procede la revisión de las Resoluciones administrativas de 2 de julio de 2020, de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población, y de 27 de agosto de 2020 (dos Resoluciones), de la Directora General de Agricultura y Ganadería, por concurrir en ellas la causa de nulidad de pleno Derecho comprendida en el apartado f) del artículo 47.1-f de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPAC´15).

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