

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**

**40/21**

Correspondiente a la consulta formulada por la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población en relación con la *Revisión de oficio* núm. 1/2021, de los actos administrativos señalados en el apartado 10º de la Propuesta de resolución de 26 de mayo de 2021, por los que se autorizó a D<sup>a</sup> A.O.M. a plantar 4,8031 Has, en 2017.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

La Consejería actuante (ahora, denominada *de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población*: e, inicialmente, *de Agricultura, Ganadería y Medio ambiente*) del Gobierno de La Rioja ha tramitado el procedimiento de Revisión de oficio núm. 1/2021, de cuyo expediente resultan los siguientes datos de interés.

A) El 15 de marzo de 2017, la persona interesada solicitó, a la Consejería actuante, que le fuera conferida una autorización administrativa para plantar 23,4702 Has de viña en diversas Parcelas identificadas en su solicitud, todas ellas incluidas dentro del ámbito territorial de la DOCR.

Con su solicitud, la persona interesada pretendía que se le confiriese una autorización de 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 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)** El 17 de mayo de 2017, el Jefe del Servicio de Viñedo de la Dirección General de Desarrollo Rural propuso tramitar la autorización de una nueva plantación de viñedo en las Parcelas indicadas por la persona interesada, e incluir a ésta en el “*Grupo 1, joven, nuevo viticultor, jefe de explotación, de los criterios de prioridad del RD 740/2015*”. Igualmente, de la superficie solicitada por la persona interesada, limitó la declarada admisible a 13,7454 Has.

**C)** Presentadas alegaciones, en fecha 23 de mayo de 2017, por la persona interesada, en relación con esa limitación, las mismas fueron estimadas parcialmente; de modo que, por **Resolución núm. 762, de 3 de julio de 2017**, el Director General de Desarrollo Rural concedió, a dicha persona, una superficie plantable de 4,8031 Has (sobre una superficie de Recintos admisibles de 14,9560 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*”; debiendo, además, la persona interesada “*indicar la localización concreta de la/s Parcela/s en la cual va a realizar la plantación*”.

Por otra parte, la Resolución razonó que esa es la superficie autorizada porque supone, respecto de la finalmente declarada admisible, un porcentaje del 32,11465383 %, que es, a su vez, el que representa la superficie máxima a plantar autorizada por el Ministerio de Agricultura en la DOCR (645 Has, según Resolución de 24 de enero de 2017, 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 peticionarios de nuevas autorizaciones de plantación de viñedos.

Igualmente, la Resolución señala que la plantación habrá de ejecutarse, como máximo, antes del transcurso de tres años a contar desde la fecha de su notificación (9 de octubre de 2017).

**D)** La Consejería actuante contrastó los datos afirmados en la solicitud formulada por la persona interesada (tanto los atinentes a sus condiciones personales y a su explotación agraria, como 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), la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT), y los resultantes de la documentación aportada por la propia persona interesada.

Así, en los documentos denominados *Ficha de control REA*, de 1 de septiembre de 2017, y *Ficha de control de expedientes*, de 4 de septiembre de 2017, se analizan un conjunto de circunstancias atinentes a: **i)** la evolución de la explotación agrícola en el periodo que va desde 2014 hasta la actualidad; **ii)** los datos generales de la explotación (edad del 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; **iv)** las relaciones de la persona titular con la Seguridad Social (alta o no en el Régimen correspondiente de Seguridad Social y vida laboral); **v)** las relaciones de la persona titular con la AEAT (aportación, o no, de alta censal, declaración de IRPF en 2015 y 2016, fechas de presentación de modelos tributarios 037 relativos a inicio de la actividad; **vi)** facturas de gastos e ingresos relacionados con los cultivos y labores de cultivos de la explotación y ajenos a ellos; y **vii)** aportación, o no, del cuaderno de explotación (CUEX).

Sobre la base de esos datos, que figuran pormenorizadamente detallados en los folios 1237 y ss. del expediente, se emite, el 4 de septiembre de 2017, un informe de *Recomendaciones y consideraciones finales* (páginas 1251 y 1252 del expediente), del que resultan, entre otros, y junto con los documentos anteriores, los siguientes datos:

-La persona solicitante, de 30 años, ha incrementado la superficie declarada para su admisibilidad en 2017, respecto a la de 2016, en algo más del doble. En 2017, incluye en su declaración fincas cultivadas con frutales, olivos y almendros, alegando que desconocía que, en el año anterior, existía la posibilidad de incluir dichos cultivos en la solicitud de nuevas plantaciones.

-La superficie que declaró como admisible en 2016 está contratada en arrendamiento (documento formalizado el 4 de enero de 2016) de 8,44 Has, durante 15 años, por un precio de 925 euros por año, con la mercantil *H.G.S.L.* (Sociedad constituida, según sus Estatutos, por el padre y un tío de la persona interesada), cuyo objeto social es la elaboración, crianza de vino y compraventa de uva.

-Casi la totalidad de la explotación declarada en el año 2017 se ampara mediante numerosos contratos de arrendamiento, celebrados en el mes de enero del mismo año, siendo los propietarios de las fincas su padre, su tío, y *H.G.S.L.*

-Según los datos del REA, en 2015, todas las viñas, inscritas en las explotaciones del padre y del tío de la persona interesada, pasaron a formar parte de la explotación de *H.G.S.L.*, la cual tiene inscrita una explotación de 14,2703 Has de viña, y maquinaria registrada en el ROMA.

-La dirección que la persona solicitante declara en el expediente es diferente para cada documento y, en varios de ellos, consta como tal el domicilio social de la citada empresa.

-La persona interesada no tiene cursos inscritos en el REA, ni maquinaria agrícola registrada a su nombre, aportando únicamente (para 2016) unos certificados de una empresa privada sobre gestión de explotaciones agrarias, equipos e instalaciones.

-La persona interesada no ha realizado solicitudes de ayudas de la PAC en 2016 ni en 2017, y no

tiene acreditados derechos de pago básico de la PAC.

-La explotación carece de maquinaria o seguros agrarios contratados, así como de cuaderno de explotación (CUEX), y no está inscrita en ningún Registro específico o relativo a marca de calidad (DOCR, Registro de Producción Integrada, Registro de Agricultura ecológica u otros).

-La persona interesada no ha acreditado estar inscrita en el Régimen correspondiente de Seguridad.

-Por último, la persona interesada intenta justificar ser jefe de explotación con el alta censal en la AEAT, de fecha 21 de febrero de 2017 (es decir, posterior al inicio del plazo de solicitudes de nuevas plantaciones), con: i) dos facturas, de 4.643 euros y 950 euros, relacionadas con cultivos declarados en 2017 (por emparrado y compra de olivos); ii) otra factura, por importe de 36,30 euros (fecha en enero de 2016); y iii) con el pago de 975 euros, en concepto de renta por el contrato de arrendamiento de 2016.

**E)** A continuación, la persona interesada presentó cuatro escritos por separado, todos ellos de fecha 9 de noviembre de 2017:

-En el primero de ellos, interpuso recurso de alzada frente a la referida Resolución de 3 de julio de 2017, que autorizó las nuevas plantaciones. En dicho recurso, solicitaba: i) la autorización, de acuerdo con el porcentaje de prorrata establecido, *“de nuevas plantaciones del reparto de 2017 sobre la totalidad de Recintos solicitados, lo que supone la concesión de 7,5373 Has”*; y ii) la suspensión de la *“ejecutividad de la Resolución impugnada en cuanto a la indicación de la Parcela en la que se llevará a cabo la plantación”*.

-En el segundo de los escritos, comunicó, a la Consejería actuante, que, sin perjuicio del recurso de alzada interpuesto, manifestaba, *ad cautelam*, su voluntad *“de no renunciar a la superficie concedida en la Resolución objeto de recurso, cuya plantación se llevará a cabo en las Parcelas solicitadas, en orden inverso al indicado en la solicitud presentada, hasta cubrir el total autorizado”*. A tal efecto, acompañó, a dicho escrito, un modelo normalizado de solicitud de autorización.

-En un tercer escrito, solicitó que se le entregase copia íntegra del expediente, con cuantos documentos lo compongan y con un desglose numerado de los mismos.

-Finalmente, en un cuarto escrito, solicitó que se le tuviera por personada en la totalidad de los expedientes de autorización de nuevas plantaciones relativos a los ejercicios de 2016 y 2017.

**F)** La Consejería actuante: i) por **Resolución núm. 1617, de 29 de noviembre de 2017** (notificada el 7 de diciembre de 2017), desestimó la solicitud de suspensión de la ejecutividad de la Resolución de 3 de julio de 2017, en cuanto a la obligación de indicar la localización concreta de las Parcelas en las cuales se va a realizar la plantación; y ii) por

**Resolución núm. 1674, de 12 de diciembre de 2017** (notificada el 14 de diciembre de 2017), desestimó el recurso de alzada interpuesto contra la referida Resolución núm. 762, de 3 de julio de 2017.

**G)** La persona interesada presentó, el 28 de diciembre de 2017, un escrito de alegaciones complementarias, en el que solicitó la práctica de pruebas y comunicó la interposición de un recurso contencioso-administrativo, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja (TSJR), contra la Resolución núm. 1674, de 12 de diciembre de 2017 (por la que se desestimó el recurso de alzada, por ella interpuesto en fecha 9 de noviembre de 2017, frente a la Resolución de 3 de julio de 2017 que autorizó la plantación). Recordemos que, en dicho recurso de alzada, solicitaba la autorización, de acuerdo con el porcentaje de prorrata establecido, “*de nuevas plantaciones del reparto de 2017 sobre la totalidad de Recintos solicitados, lo que supone la concesión de 7,5373 Has*”, así como la suspensión de la “*ejecutividad de la Resolución impugnada en cuanto a la indicación de la Parcela en la que se llevará a cabo la plantación*”.

**H)** En fecha 2 de enero de 2018, tuvo entrada en la Consejería actuante un escrito, fechado el 29 de diciembre de 2017, por el que la persona interesada comunicó que proyectaba llevar a cabo la plantación en la Parcela 134, del Polígono 2, de Santa Engracia de Jubera (La Rioja), en una superficie de 4,8031 Has.

## Segundo

**1.** En vista de las circunstancias indicadas, el 4 de octubre de 2017, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja dictó una Resolución por la que incoó el procedimiento de revisión de oficio núm. 24/2017, de las siguientes actuaciones administrativas:

-Correspondientes al **procedimiento del año 2016**: i) *la Propuesta de resolución de 2 de mayo de 2016, dictada por el Jefe de Servicio de Viñedo*; ii) *la Resolución de fecha 7 de julio de 2016, dictada por el Ilmo. Sr. Director General, mediante la que se confieren (a la persona interesada) 1,4069 Has, en base a una superficie admisible de 12,138 Has*; iii) *la Resolución de 17 de noviembre de 2016, del mismo órgano, por la que se le autoriza a plantar 1,4069 Has de viñedo en la Parcela vinícola PL20160916083905*; y iv) *todos los asientos en el Registro de viñedo derivados de los actos administrativos antes referidos*.

-Correspondientes al **procedimiento del año 2017**: i) *la Propuesta de resolución de 17 de mayo de 2017, dictada por el Servicio de Viñedo*; ii) *la Resolución de fecha 3 de julio de 2017, dictada por el Ilmo. Sr. Director General, mediante la que se conceden (a la persona interesada) 4,8031 Has, en base en una superficie admisible de 14,9560 Has*; y iii) *todos los asientos en el Registro de viñedo derivados de los actos administrativos antes referidos*.

**2.** Tras la sustanciación del expediente administrativo relativo al indicado

procedimiento de revisión de oficio núm. 24/2017, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente dictó la **Resolución núm. 451, de 26 de marzo de 2018**, por la que se declaran nulos de pleno derecho los siguientes actos administrativos:

*-Resolución, de fecha 7 de julio de 2016, del Ilmo. Sr. Director General de Desarrollo Rural, mediante la que se confiere a (la persona interesada) autorización de una superficie de 1,4069 Has. en base a una superficie admisible de 12,138 Has.*

*-Resolución del Ilmo. Sr. Director General de Desarrollo Rural de 17 de noviembre de 2016 mediante la que se autoriza a (la persona interesada) a plantar una superficie de 1,4069 Has. en la parcela vitícola PL20160916083905.*

*-Resolución, de fecha 3 de julio de 2017, del Ilmo. Sr. Director General de Desarrollo Rural, mediante la que se confiere a (la persona interesada) autorización de una superficie de 4,8031 Has. en base a una superficie admisible de 14,9560 Has.*

*-Así, como los asientos en el Registro de Viñedo a que dieron lugar y con los efectos previstos en la normativa vigente. \*

**3.** Impugnada esta última Resolución en vía jurisdiccional, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, dictó **Sentencia núm. 99/2020, de 30 de abril**, por la que se estima parcialmente el recurso jurisdiccional interpuesto por la persona interesada, y **anula la Resolución 451/2018, de 28 de marzo de 2018**, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, exclusivamente, en lo que respecta a la **declaración de nulidad de la Resolución núm. 762, de 3 de julio de 2017**, por la que se confiere a la recurrente autorización de una superficie de 4,8031 Has, en base a una superficie admisible de 14,9560 Has.

En la precitada Sentencia, se hace constar (Fundamento jurídico Tercero), lo siguiente: *“efectivamente, la Resolución impugnada declara la nulidad de pleno Derecho de la Resolución de 3 de julio de 2017. Ésta fue recurrida en alzada por la parte el 9 de noviembre de 2017 mientras que, el 9 de octubre de 2017, se iniciaba el expediente de revisión de oficio. La actora interpuso el recurso de alzada en tiempo y forma, no consintiendo la firmeza de la Resolución de 3 de julio de 2017. La Administración no debió incluir en el ámbito decisorio del expediente de revisión de oficio, la Resolución de 3 de julio de 2017, puesto que no cumplía con el presupuesto de hecho al que la norma se refiere: actos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo”.*

Por ello, el fallo de la Sentencia declara la disconformidad a Derecho de la Resolución de la Consejería de 28-3-2018, únicamente, en la parte (de esta Resolución de 28-3-2018) referida a la previa Resolución de 3-7-2017.

Mediante Decreto, de 21 de octubre de 2020, se declaró la firmeza de la Sentencia y, mediante oficio, de 21 de octubre de 2020, de la Letrada de la Administración de Justicia, se certificó su firmeza, y se instó a la Administración a su ejecución.

Por Resolución, de 5 de noviembre de 2020, de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población se acuerdan las condiciones de ejecución de la citada Sentencia en los siguientes términos:

*“Primero.- Dar cumplimiento a lo establecido en la Sentencia 99/2020, de 30 de abril, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja en el procedimiento ordinario 266/2078 interpuesto por (la persona interesada).*

*Segundo.- Instar el Servicio de Planificación y Ordenación Jurídica, de la Secretaría General Técnica de esta Consejería, a instruir un procedimiento de revisión de oficio tendente a determinar si concurre causa de nulidad de pleno Derecho en la Resolución de 3 de julio de 2017, del Director General de Desarrollo Rural, por la que se confiere a (la persona interesada) autorización de una superficie de 4,8031 Has en base a una superficie admisible de 14,9560 Has, dictada en el marco del reparto de NNPP 2017. En dicho procedimiento, deberán considerarse las conclusiones que ofrezca el fallo judicial que recaiga en el asunto P.O. 296/2017, pendiente de Sentencia”.*

**4. Por Sentencia núm. 352/2020, de 17 de diciembre**, también dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja en el procedimiento ordinario 296/2017, interpuesto por (la persona interesada), se **desestima íntegramente el recurso contencioso-administrativo instrumentado frente a la Resolución núm. 1674, de 12 de diciembre de 2017**, dictada por el Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por el que se desestima el recurso de alzada interpuesto por la interesada frente a la **Resolución núm. 762, de 3 de julio de 2017**, de concesión de autorizaciones de nuevas plantaciones en el procedimiento de reparto de 2017, que resulta declarada **conforme a Derecho**.

En esta segunda Sentencia, la Sala se remite al contenido de la primera en cuanto cuestiona las condiciones de admisibilidad y de disponibilidad de la interesada en el procedimiento de nuevas plantaciones 2016, condiciones que considera válidas y aplicables al procedimiento de nuevas plantaciones de 2017.

Mediante Decreto de 10 de marzo de 2021, se declara la firmeza de la Sentencia.

### **Tercero**

**1.** Así las cosas, siendo ya definitivas las Sentencias aludidas en el anterior apartado, y a la vista de las circunstancias concurrentes, el 31 de marzo de 2021, la Excm. Sr. Consejera de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población del Gobierno de La Rioja dictó una Resolución por la que incoó el presente procedimiento de revisión de oficio -núm. 1/2021-, de la *Resolución núm. 762, de fecha 3 de julio de 2017, del Ilmo.*

*Sr. Director General de Desarrollo Rural, mediante la que se concede a la interesada 4,8031 Has en base a una superficie admisible de 14,9560 Has, añadiendo 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 misma Resolución dispuso: i) suspender la Resolución núm. 762, de 3 de julio de 2017, lo que implica la imposibilidad de la solicitante de llevar a cabo la plantación de viñedo; ii) practicar en el Registro riojano de viñedos las anotaciones preventivas correspondientes; y iii) conferir traslado a la persona interesada para que, en plazo de diez días, formulase las alegaciones que considerase oportunas.

2. No consta en el expediente que la persona interesada haya presentado documentación o alegación alguna frente a la Resolución de inicio.

3. El 26 de mayo de 2021, la Secretaría General Técnica de la Consejería emitió la Propuesta de resolución, en el sentido de declarar la nulidad de la actuación objeto del procedimiento revisor; y recabar el informe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja.

4. Con fecha 27 de mayo de 2021, la Propuesta de resolución anterior se somete a la consideración de la Dirección General de Servicios Jurídicos, quien la informa favorablemente el 14 de junio de 2021.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 29 de junio de 2021, y registrado de entrada en este Consejo el 30 de junio de 2021, la Excm. Sra. Consejera de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, 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 1 de julio 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 correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

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

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).

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 3 de julio de 2017, 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 “*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 indisociablemente, 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 un 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 indisociablemente, 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 1* (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 1*, 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 *conurrencia 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 examinado el expediente remitido a este Consejo Consultivo, cabe concluir, como hace la Consejería tramitadora, que la persona solicitante carecía, en realidad, de la condición de *jefe de explotación*, pues no era titular de una explotación agraria, material y efectiva, cuyo riesgo empresarial asumiera. Por ello mismo –lo adelantamos ya– dicha persona carecía del *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 el interesado creó artificialmente las condiciones para aparentar su condición de *jefe de explotación*.

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 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 los Fundamentos Jurídicos Cuarto y Quinto de la Propuesta de resolución, de la Secretaría General Técnica, de 26 de mayo de 2021, a la que este Consejo se remite para evitar inútiles repeticiones. Sucintamente expuestos, son los siguientes:

-El alta de la persona interesada en el Registro de Explotaciones Agrarias (REA) de la Consejería de Agricultura se produce el 24 de febrero de 2016, a través de la inscripción en el Registro General de Producción Agraria (REGPA), coincidiendo en el tiempo con la presentación de la solicitud de autorización correspondiente al procedimiento 2016. El volumen de la explotación agraria de la que es titular la interesada en 2016 asciende a 12,1369 Has, constituida exclusivamente por pastos (3,6769 Has de pastos no permanentes y 8,4600 Has de pastos permanentes).

-Con fecha 10 de marzo de 2017, la persona interesada realiza un REGPA en el que declara una superficie agraria de 25,5644 Has, resultando sorprendente el incremento de superficie que declara la solicitante en 2017 en frutales, olivos y almendros respecto al año anterior, ya que supone más del doble de superficie.

-En las campañas 2018, 2019, 2020, y a fecha actual, la persona interesada no ha realiza ningún REGEPA ni Solicitud de Ayudas PAC. Según las fichas REA, en su explotación agraria correspondiente a cada una de las campañas señaladas, la persona interesada consta como titular de una explotación de 3,2100 Has, de las cuales 2,5456 Has son de olivar, y 0,6644 Has, de viñedo. Sorprende la disminución de la explotación agraria de la superficie declarada por la interesada en las distintas campañas agrarias a partir del año 2017, campañas en las que precisamente no hubo convocatorias de procedimientos de reparto de nuevas plantaciones.

-La persona interesada no dispone de carné de aplicador de productos fitosanitarios, es decir, aquel que le habilitaría a realizar distintos tratamientos fitosanitarios en la propia explotación.

-La persona solicitante no presenta cuaderno de explotación (que es obligatorio), dado que no lo ha aportado en el expediente, y no ha empleado el CUEX, cuaderno telemático que facilita la Consejería.

-La persona interesada no tiene inscrito en el REA ningún curso de formación.

-La explotación de la que la persona interesada no cuenta con maquinaria inscrita en el Registro de Maquinaria Agrícola (ROMA).

-La persona interesada no tiene solicitada ningún tipo de Ayuda de Primera Instalación o Plan de Mejora en los años 2017, 2018 y 2019, lo cual resulta llamativo para una joven que dice incorporarse a la actividad agraria.

-La persona interesada no tiene contratado ningún seguro agrario que le permita hacer frente a pérdidas económicas surgidas en su explotación agraria como consecuencia de enfermedades en los cultivos, de la climatología adversa o de cualquier otro siniestro.

-En cuanto al régimen de tenencia de las Parcelas (que serían aptas para el cultivo de viñedo) de las que dice disponer la persona interesada en su explotación, destaca que la misma la ha conseguido crear, en fechas muy próximas a la apertura del periodo de presentación de solicitudes, mediante la formalización de contratos de arrendamiento (de 29 y 30 de enero de 2017), celebrados con su padre, su tío, su abuela (que ya cuentan con viñedo inscrito a su nombre) y con la mercantil *H.G.S.L.* (Sociedad constituida por el padre y el tío de la interesada), siendo su objeto social la elaboración, crianza de vino y la compraventa de uva.

-Analizando la situación de las Parcelas declaradas por la persona interesada, se puede observar cómo la mayoría de las mismas han estado previamente inscritas en el REA como integrantes de las explotaciones del padre de la solicitante y de *H.G.S.L.*; y, además, según los datos del REA, en el año 2015 la totalidad de la viña inscrita en las explotaciones del padre de la interesada y de su tío pasó a formar parte de la explotación de *H.G.S.L.*

-Entre la documentación aportada al expediente, la persona interesada no presenta ni justificante de alta en Seguridad Social ni documentación relativa a su vida laboral.

-La persona interesada presenta declaración censal de alta en el epígrafe de actividad agrícola ante la AEAT con fecha 21 de febrero de 2017, fecha posterior a la del inicio del plazo de presentación de solicitudes de autorización de nuevas plantaciones, de lo que se deduce que no se cumplen las condiciones de acreditación de *jefe de explotación* antes de la apertura del plazo de presentación de solicitudes de nuevas plantaciones en el reparto de 2016 y tampoco en el de 2017.

-No aporta la persona interesada declaraciones de IRPF correspondientes a los ejercicios 2015 y 2016 que acrediten ingresos económicos derivados de la actividad agraria.

-La persona interesada no realizó solicitudes de la PAC en los años 2016 y 2017; y tampoco tiene acreditados derechos de pago básico de la PAC.

-El proyecto empresarial que pretende ejecutar la persona solicitante requiere de una solvencia económica que, de ningún modo, queda acreditada en el expediente.

-La persona interesada sólo aporta dos facturas de gastos relacionadas con los cultivos REA de la explotación, sin que existan facturas de gastos relacionadas con labores de cultivo propias de la misma explotación ni con la adquisición de combustible para la maquinaria agrícola.

-La dirección indicada como domicilio por la persona interesada es diferente para cada documento y, en varios de ellos, consta la misma dirección que el domicilio social de *H.G.S.L.*

**B)** Además, en el presente caso, concurre un elemento adicional que refuerza la conclusión que se alcanza en este dictamen, cual es el conjunto de consideraciones que, sobre la cuestión material que dio lugar a la revisión de oficio, se efectúa en las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de La Rioja núms. 99/2020, de 30 de abril, y 352/2020, de 17 de diciembre (a las que nos hemos referido en el Antecedente del Asunto Primero).

1/ De este modo, la primera de las mencionadas Sentencias establece lo siguiente:

*“Como en otras ocasiones se ha resuelto por esta misma Sala, el hecho de que los contratos de arrendamiento se celebren con familiares directos que, por edad, no pueden acceder a nuevas plantaciones pero que tienen inscrito a viñedo a su favor, constituyen indicios de creación artificial de condiciones. En este caso, la recurrente ha celebrado los contratos de arrendamientos con familiares directos y con la Sociedad H.G., de la que su padre es socio. Esa mercantil se dedica a la explotación de viñedos y elaboración de vinos. Ni los familiares de la recurrente ni la mercantil, podían, en 2016, acceder a nuevas plantaciones de viñedo como joven agricultor, grupo éste prioritario en el reparto de autorizaciones (...)*

*... La participación de la recurrente, como jefe de explotación en un proceso de concurrencia, de reparto, en un mercado intervenido, con gran relevancia desde el punto de vista económico, social, y público, obliga a ser rigurosos en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social. ... La recurrente no está dada de alta en Hacienda en 2016 ni como autónoma en la Seguridad Social, tampoco presenta ingresos derivados de la actividad agraria ni ha solicitado la PAC en 2016, tampoco cuenta con cuaderno de explotación, obligación legal según el art. 26 del Real Decreto 1311/2012. Tampoco ha suscrito seguros agrarios.*

*La factura de asesoramiento, correspondiente al año 2016 tampoco es relevante para acreditar la condición de jefe de explotación que asume riesgo empresarial en ese año 2016. Y, efectivamente, la recurrente adquirió un tractor, pero lo hizo en agosto de 2017, aun cuando las dimensiones de la superficie arrendada en 2016, era ya considerable.*

*La formación vitivinícola de la actora, a la que alude la parte recurrente, no es tampoco determinante, ni su constatación desautoriza la decisión de la Administración. La formación vitivinícola de la actora puede explicarse perfectamente por el entorno familiar - H.G.- de dedicación a la actividad vinícola. Y consta la realización de 2 de tres módulos de gestión de explotaciones agrícolas (IP Formación y datos SAL), realizado en diciembre de 2016.*

*En definitiva, esta Sala entiende que la Administración ha concluido correctamente, respecto a la situación de la recurrente, no habiendo quedado acreditada su condición de jefe de explotación, no puede ser encuadrada en el Grupo I”.*

2/ La segunda de las Sentencias, la núm. 352/2020, de 17 de diciembre, afirma que:

*“... no puede desconocerse que esta Sala examinó la adecuación a Derecho de la Resolución de 28 de marzo de 2017 por la que se declaró nula la Resolución de 7 de julio de 2016 por la que se confirió a la recurrente autorización para una superficie de 1,4069 en base a una superficie admisible de 12,138 Has. Y esta declaración de nulidad se declaró ajustada a Derecho en la Sentencia. Las razones de la declaración de nulidad de la Resolución se contienen en esencia en el Fundamento Sexto y Séptimo de la Sentencia 99/2020, de sobra conocida por la recurrente.*

*Y centrándonos en la disponibilidad de tierras sobre las que aplicar el porcentaje de prorrata, en la Sentencia 99/2020, antecedente ineludible de la presente, se decía, Fundamento Séptimo: ‘Como ya se ha dicho la recurrente declara una importante superficie como disponible en el año 2016. La superficie se dispone por la actora, con base en contratos de arrendamientos que se liquidan en agosto de 2016, en el momento en que se conceden las autorizaciones para plantar en el año 2016, si bien se trata de contratos datados en enero de 2016. Es práctica conocida por este Tribunal, la llevada a cabo por un número importante de solicitantes de autorizaciones de viñedo que liquidan sus contratos de arrendamiento cuando obtienen efectivamente las autorizaciones para plantar; práctica habitual, pero que constituye un indicio sobre la ausencia de la condición de jefe de explotación de la actora en el momento en que solicitaba autorización en el año 2016. Como en otras ocasiones se ha resuelto por esta misma Sala, el hecho de que los contratos de arrendamiento se celebren con familiares directos que, por edad, no pueden acceder a nuevas plantaciones pero que tienen inscrito viñedo a su favor, constituyen indicios de creación artificial de condiciones. En este caso, la recurrente ha celebrado los contratos de arrendamiento con familiares directos y con la Sociedad H.G. de la que su padre es socio. Esa mercantil se dedica a la explotación de viñedos y elaboración de vinos.*

*Ni los familiares de la recurrente ni la mercantil, podía en 2016, acceder a nuevas plantaciones de viñedo como joven agricultor, grupo éste prioritario en el reparto de autorizaciones.*

*No solo se justificó en el expediente administrativo la reducción de la superficie admisible, sino que esta Sala ya se ha pronunciado sobre el régimen de tenencia de la superficie, como se acaba de exponer”.*

C) Cada una de estas circunstancias, aisladamente considerada, tal vez pudiera encontrar una justificación razonable; pero, a juicio de este Consejo, la concurrencia cumulativa de todas ellas en un mismo supuesto de hecho sólo puede obedecer (sin explicación alternativa lógica posible) al propósito de aparentar, ficticia o artificialmente, la existencia de las condiciones (titularidad de una explotación agrícola) que permitieran

la obtención de una autorización para plantar grandes superficies de viñedo por el solicitante; cuando éste, en la realidad material de las cosas, carece de los *requisitos esenciales* para ello, pues no es titular de una, verdadera y efectiva, explotación agrícola; propósito al que, según se desprende del expediente, se añadiría el de que buena parte de esas autorizaciones acaben siendo disfrutadas, material y efectivamente, por quienes, siendo titulares de explotaciones agrícolas, no habrían podido ser adjudicatarios de esas autorizaciones, por no cumplir los requisitos y criterios de prioridad establecidos 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 este caso, además, la imposibilidad para la persona solicitante de obtener la puntuación suficiente es absoluta; pues, para ser considerado *joven viticultor*, es necesario ser, realmente, el titular de una explotación y asumir, como tal, el riesgo empresarial propio de la misma; condición que la persona interesada no cumplía en el momento de tomar parte en el procedimiento autorizatorio tramitado en el año 2017, en cuyo seno se dictó la Resolución de autorización administrativa cuya revisión de oficio se pretende.

En fin, como se ha señalado ya, esta Resolución produce un resultado radicalmente contrario al buscado por las normas a cuyo amparo se dictó, resultado que se concreta en otorgar autorización para plantar viñedo que se abstrae de una aplicación, correcta y efectiva, de los criterios de prioridad, y que permite, 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, las referida Resolución debe considerarse nula de pleno Derecho, de acuerdo con el art. 47.1.f) LPAC'15.

## **CONCLUSIONES**

### **Única**

Procede la revisión de la Resolución administrativa de 3 de julio de 2017, por concurrir en ella 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