

En Logroño, a 14 de septiembre de 2017, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, 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 y D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro María Prusén de Blas, 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

46/17

Correspondiente a la consulta formulada por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en relación con el procedimiento de *Revisión de oficio núm. 7/2017, de las Resoluciones de 7 de julio y 4 de noviembre de 2016, de la DG de Desarrollo Rural, por las que, respectivamente, se concedió, a D. J.L.G.R, una superficie de 0,0696 Has, de nueva plantación de viñedo y se le autorizó para efectuarla en las Parcela A, del Polígono X, de Entrena (La Rioja); así como de los asientos en el Registro riojano de Viñedos a que las mismas dieron lugar y demás actos administrativos conexos (señalados en el apartado 6º de la Propuesta de resolución de 8 de junio de 2017); y ello debido a que el interesado fue erróneamente clasificado en el Grupo I (joven nuevo agricultor), cuando carecía del requisito de edad preciso para ello.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja remite, para estudio y elaboración de Dictamen por parte del Consejo Consultivo de La Rioja, el expediente administrativo correspondiente al procedimiento de revisión de oficio anteriormente indicado, que consta de la siguiente documentación:

- Solicitudes de nuevas plantaciones, de 3 de marzo de 2016.
- Documentación relativa a la instrucción del expediente.
- Propuesta de resolución, de 2 de mayo de 2016, y acuse de recibo de la misma.

- Alegaciones a la Propuesta de resolución y documentación adjunta, de 10 de mayo de 2016.
- Resolución de adjudicación de nuevas plantaciones, de 7 de julio de 2016, y acuse de recibo.
- Solicitud de autorización de plantación y contrato arrendamiento rústico, de 4 de agosto de 2016.
- Autorización de plantación, de 4 de noviembre de 2016, y acuse de recibo.
- Informe-propuesta de 23 de febrero de 2016, de la Dirección General de Desarrollo Rural, para inicio de procedimiento de revisión de oficio, seguida de la Resolución de inicio de procedimiento de revisión de oficio, de 29 de marzo de 2017, notificada el 30 de marzo de 2017; y su acuse de recibo.
- Propuesta de resolución, de 8 de junio de 2017, del Secretario General Técnico de la Consejería.
- Petición de informe a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 14 de junio de 2017, seguida del mismo, emitido el 5 de julio de 2017.

Segundo

Los antecedentes de hecho que han dado lugar al citado expediente de revisión de oficio, según se desprende de la documentación trasladada, son los siguientes:

Primero.- Con fecha 3 de marzo de 2016, D. J.L.G.R. presenta dos solicitudes para obtener autorizaciones de nuevas plantaciones de viñedo en el marco de lo previsto en el RD 740/2015, de 31 de julio, por el que se regula el potencial de producción vitícola. Las fincas sobre las que se pretende proyectar las plantaciones son las siguientes, Parcelas B, A y C, todas ellas del Polígono X, de Entrena (con superficies de 0,1851 Has, 0,0124 Has y 0,0618 Has, respectivamente) y Parcela D, del Polígono Y, de Sojuela (con superficie de 0,3417 Has); en total, 0,601 Has. El mismo interesado, previamente (con fecha 25 de febrero de 2016), había presentado Solicitud Única para la campaña 2016, que afecta a las mismas fincas y en la que consigna como día de su nacimiento el 3 de marzo de 1969.

Segundo.- Con fecha 2 de mayo de 2016, el Servicio de Viñedo dicta Propuesta de resolución mediante la que se notifica al interesado que se va a tramitar su solicitud como *Grupo 1 joven, nuevo viticultor, jefe de explotación*, de acuerdo con los criterios de prioridad referidos en el Real Decreto 740/2015, de 31 de julio. También se le comunican las Parcelas que se han considerado admisibles (3) y las que han sido rechazadas (1), siendo esta última la Parcela A, del Polígono X, de Entrena, antes referida. Con fecha 10 de mayo de 2016, el interesado presentó alegaciones a la mencionada Propuesta de resolución, en las que manifestó su disconformidad con respecto a la finca sobre la que se propone su exclusión.

Tercero.- Con fecha 7 de julio de 2016, el Ilmo. Sr. Director General de Desarrollo Rural dicta Resolución mediante la que se concede, a D. J.L.G.R., una superficie de 0,0696 Has. de nuevas plantaciones de viñedo, a partir de la superficie que se considera finalmente admisible (0,601 Has). Por otra parte, la Resolución: **i)** razona que esa es la superficie autorizada porque supone, respecto de la inicialmente solicitada por el interesado, un porcentaje de 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 (387 Has, según Resolución de 27 de enero de 2016, de la Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios), respecto de la superficie total

solicitada, en ese mismo ámbito de la DOCR, por todos los peticionarios de nuevas autorizaciones de plantación de viñedos; y **ii)** informa de que su efectividad está condicionada “a la verificación de la admisibilidad de los recintos solicitados”; debiendo, además, el interesado “indicar la localización concreta de la/s parcela/s en la cual va a realizar la plantación y presentar documentación acreditativa de la disponibilidad sobre la/s misma/s”.

Cuarto.- Con fecha 4 de agosto de 2016, el interesado presenta solicitud de autorización de plantación referida a la Parcela vitícola en la que se desea proyectar la autorización para nuevas plantaciones (Parcelas A, del Polígono X, de Entrena). Con fecha 4 de noviembre de 2016, el Ilmo. Sr. Director General dicta la correspondiente resolución de autorización de plantación.

Quinto.- Con fecha 23 de febrero de 2017, el Ilmo. Sr. Director General de Desarrollo Rural a través del Servicio de Viñedo dicta informe propuesta mediante el que propone el inicio de expediente de revisión de oficio, al haberse detectado que se ha producido un error en la fecha de nacimiento de D. J.L.G.R, error que supone la alteración de los criterios de prioridad tenidos en cuenta para adjudicar la autorización de nuevas plantaciones.

Tercero

El 29 de marzo de 2017, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja dicta Resolución por la que incoa el procedimiento de revisión de oficio, que es objeto del presente dictamen, con el objeto de que se declare la nulidad de pleno derecho de los siguientes actos administrativos:

-La Propuesta de resolución de fecha 2 de mayo de 2016, dictada por el Servicio de Viñedo mediante la que se tramita la solicitud presentada por el interesado como *Grupo 1 joven, nuevo viticultor, jefe de explotación*.

-La Resolución de 7 de julio de 2016, del Ilmo. Sr. Director General de Desarrollo Rural, mediante la que se concede a D. J.L.G.R una superficie de 0,0696 Has. de nuevas plantaciones de viñedo a partir de la superficie que se considera finalmente admisible (0,601 Has.).

-La Resolución de 4 de noviembre de 2016, dictada por el Ilmo. Sr. Director General, referida a la parcela vitícola en la que se proyecta ejecutar la plantación de la superficie de viñedo autorizada (Parcelas A y C, Polígono X, de Entrena).

-Todos los asientos en el Registro de Viñedo derivados de los actos administrativos antes referidos.

Del mismo modo, dispone suspender la vigencia de las autorizaciones administrativas otorgadas, así como la práctica, en el Registro riojano de Viñedos, de las anotaciones preventivas correspondientes.

Finalmente, la Resolución da traslado al interesado para que, en plazo de diez días, formule las alegaciones que considere oportunas. Sin embargo, notificada la Resolución, el 6 de abril de 2017, al Sr. G.R, éste no ha comparecido en el procedimiento ni ha formulado alegaciones.

Cuarto

El 8 de junio de 2017, el Ilmo. Sr. Secretario General Técnico de la Consejería emite 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.

Quinto

Mediante informe de 5 de julio de 2017, la Dirección General de los Servicios Jurídicos muestra su conformidad con la Propuesta de resolución.

Sexto

En la documentación remitida a este Consejo Consultivo no consta que la Consejería tramitadora del procedimiento de revisión de oficio haya comunicado al interesado que haya sido solicitada la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, comunicación necesaria, conforme al art. 22.1.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPAC'15), para que se produzca la suspensión del plazo para dictar Resolución en el expediente por el tiempo que medie entre la petición del dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja y la recepción del mismo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 10 de julio de 2017 y registrado de entrada en este Consejo el mismo día, el Excmo. Sr. Consejero 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 10 de julio de 2017, 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 precitada 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 [artículo 11.f)] y el Reglamento que la desarrolla [artículo 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 las resoluciones de 7 de julio y 4 de noviembre de 2016, de la Dirección General de Desarrollo Rural.

1. 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”*.

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) núm. 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 art. 62.1.f) LPAC'92, es decir, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre] 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 nº 461/2009); añadiendo el DCE nº 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”.

2. 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 el interesado- de ser viticultor no mayor de 40 años, 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 1.308/2013). 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 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 concederán 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”*. 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).

Entre esos criterios descritos por el art. 64.2 se encuentra el de que *“los productores planten vides por primera vez y estén establecidos en calidad de jefes de la explotación (nuevos viticultores)”*. Este criterio ha sido desarrollado por el Reglamento Delegado 560/2015, de 15 de diciembre, de la Comisión (Anexo II.A), que, entre otras previsiones, 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»)”*.

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 a través del cual los Estados miembros pueden hacer efectivas sus respectivas orientaciones de política agraria pues, mediante esos criterios de prioridad, los Estados dan preferencia, en la concesión de 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.

C) Por su parte, el art. 3 del Reglamento de Ejecución núm. 561/2015, de 14 de diciembre, 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 Reglamento.

Esos procedimientos pueden suponer la asignación de superficies por criterios de mera proporcionalidad (Anexo I.A) y también *“con arreglo a 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, que hoy se encuentra derogado por el RD 772/2017, de 28 de julio.

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.

En lo que interesa al caso que nos ocupa, el procedimiento de concesión de nuevas autorizaciones tramitado por la CAR, y al que se acogió e. Sr. G.R, se rigió por el RD 740/2015, en su redacción original, y no por la resultante de la modificación operada por RD 313/2016, de 29 de julio.

El RD 740/2015 es coherente con el marco normativo comunitario que acabamos de examinar, y, junto a los criterios de *admisibilidad* de solicitudes (art. 8.2), 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).

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) n.º 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).

E) 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, 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* 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.

3. Pues bien, como resulta de un examen conjunto del art. 10 y del Anexo III del RD 740/2014, el criterio de prioridad más relevante en el Derecho español, sin duda, 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) describe esa figura de modo tal que el cumplimiento de los requisitos señalados por el precepto (plantar vides por primera vez, no haber sido nunca titular de ninguna parcela, además de no tener más de 40 años), 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 740/2016 (en su redacción originaria) todo *“joven nuevo viticultor”* alcanza la puntuación máxima de 20 puntos.

En el caso que nos ocupa -y como indica la Resolución de 7 de julio de 2016 de Director General de Desarrollo Rural- en el ámbito territorial de la Denominación de Origen Calificada Rioja (DOCR) fue declarada autorizable una superficie total de 387 Has., mediante Resolución de 27 de enero de 2016, 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 ampliísimamente esa superficie máxima autorizable, por lo que el Ministerio de Agricultura -según recoge la citada Resolución de 7 de julio de 2016- informó a la CAR de que, a cada uno de los solicitantes pertenecientes a ese grupo, en aplicación de la regla de *prorrata* establecida en el art. 11 RD 740/2015, no podría concedérseles autorización sino para un 11,59131781% de la superficie admisible solicitada por cada uno de ellos.

Naturalmente, ese reparto entre los solicitantes de mayor puntuación (20 puntos) agotó ya las 387 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.

4. Expuesto lo que antecede, estamos ya en condiciones de afirmar: i) primero, que, de acuerdo con el marco normativo que debió regir las Resoluciones de 7 de julio y 4 de noviembre de 2016, 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 el Sr. G.R no cumple tal requisito, porque, para haber tenido la puntuación suficiente para entrar en el reparto de superficies autorizables (que fue de 20 puntos, dado lo limitado de esa superficie), hubiera debido ostentar la condición de “*joven nuevo agricultor*”, condición que, en modo alguno, podía tener, pues su edad rebasaba los 40 años (tenía 47 al finalizar la campaña).

Con arreglo a los parámetros interpretativos descritos en el apartado A) de este Fundamento de Derecho, parece poco discutible que el requisito de la puntuación suficiente (y, con él, el de la edad para ser considerado *joven 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*”.

Por lo pronto, atendiendo al “*objeto, causa y fin del acto*”, debe repararse en que las Resoluciones de 7 de julio y 4 de noviembre de 2016 son actos administrativos de *naturaleza autorizatoria*, que exoneran al interesado de una prohibición, la de plantar vides, que el ordenamiento jurídico impone y configura como general; y que tales Resoluciones se dictan en procedimientos que son de *concurrentia competitiva*, pues, ante lo limitado de la superficie total autorizable, el otorgamiento de la autorización ha de regirse por criterios de prelación o prioridad, que excluyen (por mera inexistencia de superficie plantable) a quienes carezcan de puntuación bastante.

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 concurran en ellos, y que se justifican en función de las directrices y orientaciones de política agraria que España, como Estado miembro, ha definido.

En este caso, además, la imposibilidad para el Sr. G.R de obtener tal puntuación suficiente es absoluta, pues, para ser considerado *joven viticultor* es necesario cumplir el requisito de tener una edad no superior a cuarenta años, y el interesado nunca lo podrá

cumplir, de modo que la ausencia de ese requisito -que no ofrece duda interpretativa alguna- es insubsanable.

En fin, las Resoluciones de 7 de julio y 4 de noviembre de 2016 producen un resultado radicalmente contrario al buscado por las normas a cuyo amparo se dictaron, resultado que se concreta en otorgar una autorización para plantar viñedo que se abstrae de los criterios de prioridad, pues a otros solicitantes en igual situación no se les ha otorgado.

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

Tercero

La Resolución de 29 de marzo de 2017, del Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por el que se incoa el procedimiento de revisión de oficio incluye, entre las actuaciones administrativas cuya revisión se pretende, otras dos: i) la Propuesta de resolución de 2 de mayo de 2016, del Jefe del Servicio de Viñedo, mediante la que se tramita la solicitud presentada por el interesado como *“joven nuevo viticultor”*; y ii) todos los asientos que se hayan practicado en el Registro riojano de Viñedo, derivados de las Resoluciones de 7 de julio y 4 de noviembre de 2016.

Por lo que hace a la Propuesta de resolución de 2 de mayo de 2016, ésta constituyó un acto de mero trámite, integrante del procedimiento de concesión de la autorización de *“nueva plantación”* promovido por el interesado. Naturalmente, en caso de una eventual declaración de nulidad de las Resoluciones de 7 de julio y 4 de noviembre de 2016, tal declaración habrá de privar sobrevenidamente de cualquier efecto a lo que no era sino una *“propuesta”* que, a la postre, el órgano competente para resolver el procedimiento no habrá aceptado.

En cuanto a los asientos practicados en el Registro riojano de Viñedos, naturalmente, una hipotética declaración de nulidad de las Resoluciones de 7 de julio y 4 de noviembre de 2016 habrá de dar lugar a la cancelación de los asientos que se hayan practicado, en coherencia con lo dispuesto por el art. 14.1 del Decreto 4/2017, de 3 de febrero, a cuyo tenor *“la modificación del Registro de Viñedo se hará por la finalización de los procedimientos administrativos regulados en la normativa de potencial vitícola de los que deriven una modificación de los datos inscribibles en el Registro de viñedo”*.

Cuarto

Este Consejo estima necesario advertir que resultan de aplicación al procedimiento revisor que nos ocupa las disposiciones de la Ley 39/2015 (LPAC'15), dado que fue incoado el 29 de marzo de 2017, fecha posterior a la entrada en vigor del nuevo texto legal, acaecida el 2 de octubre de 2016 (DT 3ª, b) y DF 7ª LPAC'15).

Esto supone que el procedimiento ha de resolverse dentro del plazo de seis meses desde la fecha de su iniciación (art. 106.5 LPAC'15), pues, de lo contrario, se produciría su caducidad.

Si bien, conforme al art. 22.1.d) LPAC'15, el curso del plazo de seis meses se puede suspender por el tiempo que medie entre la petición del dictamen al Consejo Consultivo y la recepción del mismo, no consta que la Consejería tramitadora del expediente haya acordado expresamente la suspensión del procedimiento ni comunicado a la interesada la solicitud del dictamen al Consejo Consultivo, por lo que no se darían los presupuestos necesarios para que el transcurso del plazo haya quedado suspendido de acuerdo con el precepto citado.

En este sentido, es preciso recordar que ese es el modo en que la jurisprudencia ha venido interpretando el art. 42.5.c) de la vieja Ley 30/1992 (LPAC'92), cuyo tenor era idéntico al del vigente art. 22.1.d) LPAC'15 (por todas, STS de 11 de septiembre de 2014, R.Cas. 2380/2012).

Siendo ello así, al haberse iniciado el procedimiento el 29 de marzo de 2017, el 29 de septiembre de 2017 deberá haberse dictado resolución e intentado la notificación de ésta a la interesada (art. 40.4 LPAC'15), pues, de lo contrario, se produciría la caducidad del procedimiento revisor.

CONCLUSIONES

Única

Procede la revisión de las Resoluciones administrativas de 7 de julio y 4 de noviembre de 2016, por concurrir en ellas las causas de nulidad de pleno derecho comprendidas 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