

En Logroño, a 16 de octubre 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. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos, D. Pedro Prusén de Blas y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

55/17

Correspondiente a la consulta formulada por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en relación con la *Revisión de oficio núm. 8/17, de las Resoluciones, de la DG de Desarrollo Rural y demás actos administrativos conexos (expresados en el apartado séptimo de la Propuesta de resolución de 24 de julio de 2017), por los que se concedieron a D. R.S.L., 20,508 Has para nueva plantación de viñedos, se autorizó efectuarla en diversas Parcelas de Clavijo (La Rioja) y se inscribió la misma en el Registro Riojano de Viñedo; todo ello por simulación de los contratos de arriendo y subarriendo, suscritos por el interesado para acreditar fraudulentamente la disponibilidad, legalmente exigible, de los terrenos comprendido en los Recintos A, B y C, de la Parcela D-X, del citado Municipio.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja ha tramitado el procedimiento de Revisión de oficio núm. 8/2017. Del expediente remitido a este Consejo Consultivo, resultan los siguientes antecedentes de interés.

-Con fecha 10 de marzo de 2016, D. R.S.L. presenta diversas 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.

-Con fecha 2 de mayo de 2016, el Servicio de Viñedo dicta Propuesta de resolución mediante la que se le notifica al interesado todas las Parcelas que han quedado excluidas provisionalmente de la superficie admisible de su solicitud y los motivos de dicha exclusión. De entre ellas, destaca, por lo

que al presente expediente afecta, la falta de acreditación de la disponibilidad jurídica de los Recintos A, B y C de la Parcela X, Polígono D, del municipio de Clavijo (La Rioja).

-Con fecha 17 de mayo de 2016, el interesado presenta un escrito de alegaciones en el que, por lo que a este expediente atañe, refiere que las Parcelas excluidas son propiedad del Ayuntamiento de Clavijo (La Rioja) y la disponibilidad de las mismas se acredita por contratos de arrendamiento de fechas 11 de junio de 2014 y 20 de noviembre de 2015, a los que se acompaña escrito de la Alcaldesa de Clavijo (La Rioja) de 13 de mayo de 2016.

-Con fecha 4 de julio de 2016, el Director General dicta Resolución mediante la que concede a D. R.S.L. 20,508 Has de nuevas plantaciones de viñedo a partir de la superficie que se considera finalmente admisible (176,929 Has.) Entre esta superficie admisible considerada se incluye la correspondiente a los Recintos A, B y C de la Parcela X, Polígono D, del municipio de Clavijo (La Rioja), antes referidos.

-Con fecha 9 de agosto de 2016, el interesado presenta diversas autorizaciones de plantación referidas a las Parcelas vitícolas en las que se desea proyectar la autorización para las nuevas plantaciones. Con fecha 4 de noviembre de 2016, el Director General dicta las correspondientes Resoluciones de autorización de plantación.

-Posteriormente, se detecta una discrepancia respecto a estas mismas Parcelas: i) por un lado, éstas han sido declaradas por D. R.S.L. en el REGEPA como pertenecientes a su explotación y se ha aportado documentación acreditativa de su disponibilidad jurídica en el marco del procedimiento de nuevas plantaciones ya referido; ii) por otro lado, constan, en el Servicio de Mercados de esta Consejería, diversas solicitudes de las ayudas de la PAC por estos mismos Recintos presentadas por diversos ganaderos, de las que se refiere que han sido certificadas como pastos adjudicados por el Ayuntamiento de Clavijo (La Rioja). Visto lo anterior, el Secretario General Técnico remite escrito solicitando información al mencionado Ayuntamiento, en fecha 13 de enero de 2017. Dicha solicitud es reiterada en fecha 1 de febrero de 2017.

-Con fecha 20 de febrero de 2017 tiene entrada en el Registro de la Consejería escrito suscrito por la Alcaldesa de Clavijo (La Rioja) en el que manifiesta que ha habido un error en la relación de pastos para las ayudas de la PAC y que los Recintos A, B y C, de la Parcela X, del Polígono D, fueron arrendadas por el Ayuntamiento a la Sociedad *A.I.R.S.L.* que, a su vez, las subarrendó a D. R.S.L.

-A la vista de todo lo anterior, la Secretaria General Técnica emite informe, en fecha 27 de febrero de 2017, mediante el que se fundamenta la procedencia de iniciar un expediente de revisión de oficio, ante la posible nulidad de la Resolución de autorización de nuevas plantaciones referido.

-Con fecha 27 de febrero de 2017, el Director General de Desarrollo Rural, del que depende el Servicio de Viñedo, solicita formalmente el inicio del expediente de oficio.

Segundo

1. El 14 de marzo de 2017, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja dictó Resolución por la que inició el procedimiento de Revisión de oficio, con el siguiente contenido:

A) Las actuaciones administrativas cuya declaración de nulidad se pretende, son las siguientes:

-La Resolución, de fecha 4 de julio de 2016, del Ilmo. Sr. Director General mediante la que se concede a D. R.S.L. 20,508 Has de nuevas plantaciones de viñedo a partir de la superficie que se considera finalmente admisible (176,929 Has). Entre esta superficie admisible considerada se incluye la correspondiente a los Recintos A, B y C, de la Parcela X, Polígono D, del municipio de Clavijo.

-Las Resoluciones de autorización de plantación dictadas por el Ilmo. Sr. Director General de fecha 4 de noviembre de 2016, referidas a las Parcelas vitícolas en las que se proyecta ejecutar la plantación de la superficie de viñedo autorizada, todas ellas Parcelas vitícolas de Clavijo, en concreto (las siguientes):

Parcela vitícola	Superficie (Has)
<i>PL20160929 114323</i>	<i>0,3165</i>
<i>PL20160929 114853</i>	<i>2,6445</i>
<i>PL20160929 113515</i>	<i>1,3143</i>
<i>PL20160929 095136</i>	<i>2,5155</i>
<i>PL20160929 104002</i>	<i>1,5469</i>
<i>PL20160929 093312</i>	<i>8,0640</i>
<i>PL20160929 102301</i>	<i>1,8670</i>
<i>PL20160929 113927</i>	<i>0,5729</i>
<i>PL20160929 104335</i>	<i>1,4664</i>
<i>PL20160929 105218</i>	<i>0,2</i>
Sumatorio	20,508

-Todos los asientos en el Registro de Viñedo derivados de las resoluciones antes referidas.

B) La misma Resolución dispone suspender la vigencia de las autorizaciones administrativas otorgadas, así como la práctica, en el Registro de Viñedos, de las anotaciones preventivas correspondientes.

2. Finalmente, la Resolución que nos ocupa da traslado al interesado para que, en plazo de diez días, formule las alegaciones que considere oportunas, lo que se lleva a cabo mediante escrito presentado en la Oficina Auxiliar de Registro de la Consejería en fecha 3 de abril de 2017.

3. A la vista del contenido de dicho escrito, se acuerda, en fecha 18 de abril de 2017, dar trámite de audiencia al Ayuntamiento de Clavijo (La Rioja), al que se requiere, además, para que remita la siguiente documentación:

-Justificación acreditativa del cumplimiento del contrato de arrendamiento de 11 de junio de 2014 (anexo de 30 de junio de 2015), en concreto, de la relación de servicios pactada para las anualidades 2015, 2016 y 2017 (facturas, documentación contable, o cualquier otra que obre en su poder y que dé muestra del cumplimiento de dicho contrato).

-Justificación acreditativa de la habilitación al Alcalde para la adjudicación directa del inmueble propiedad de ese Ayuntamiento que fue objeto del referido negocio jurídico de arrendamiento.

-Certificado del Secretario del Ayuntamiento sobre los términos y condiciones que se recogieron en el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 1 de agosto de 2012, que autorizaba al Alcalde para la firma del contrato de arrendamiento de la Parcela X, Polígono D de titularidad municipal.

-Justificación del procedimiento de adjudicación de las bases comunales del municipio de Clavijo (La Rioja) para el año 2016 y, en su caso, de las revisiones de oficio que se hayan podido tramitar como consecuencia de pretendida exclusión de dichas bases los Recintos A, B y C de la Parcela X, Polígono D.

4. Como quiera que la documentación requerida es también determinante para esclarecer la posible comisión de una infracción en materia de subvenciones, que justifique el inicio de un procedimiento sancionador contra el Ayuntamiento de Clavijo (La Rioja), se advirtió al mismo del contenido del art.46 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, sobre la obligación de colaboración a la que está sujeto ese Ayuntamiento para ofrecer la información y documentación necesaria de manera que la Administración autonómica pueda ejercer las funciones de control que le corresponden respecto a las ayudas públicas, en este caso, de financiación con fondos de la Unión Europea.

5. Consta, a continuación, en el expediente, la respuesta del Ayuntamiento de Clavijo (La Rioja), que, siguiendo el mismo orden que consta en el requerimiento, indica lo siguiente:

-Que se realizaron las siguientes obras que se pueden ver y comprobar en el terreno: i) obras 2016: Adecuación accesos a las Parcelas arrendadas y vendidas; ii) obras 2017: Reparación, adecuación y ejecución del camino de acceso al Monasterio, de San Prudencio, desde el camino que une Ribafrecha con Clavijo (La Rioja), referencia S-T, 2000 metros lineales; y iii) obras 2018, previsto realizar: Reparación, adecuación y ejecución del camino referencia V, que une La unión con el camino de Ribafrecha, 1500 metros lineales.

-Que se adjunta certificado del Pleno del Ayuntamiento (1/8/2012), en el cual consta el Acuerdo adoptado en sesión Plenaria de 1 de agosto de 2012, autorizando al Alcalde para la firma de los contratos de alquiler de Parcelas rústicas municipales a sus actuales ocupantes y a nuevos arrendatarios.

-Que se certificó, por parte del Ayuntamiento, como todos los años, a los dos ganaderos del Municipio, repartiendo las hectáreas admisibles, que se remitieron, por la Sección SIG de la Consejería de Agricultura. Se añade que, por parte de este Ayuntamiento, se cometió el error de no comprobar las hectáreas remitidas y no se retiraron las Parcelas vendidas o alquiladas. A tal efecto, se adjuntó el listado de las Parcelas con hectáreas admisibles, remitido por el SIG.

-Que, al advertir las duplicidades, por parte del Ayuntamiento, se revisaron y se remitió, con fecha 29 de marzo de 2017, un escrito solicitando retirar las Parcelas incluidas por error en el anterior listado. A tal efecto, se adjuntó el escrito rectificación errores del listado del SIG.

6. Ante las irregularidades detectadas, el Secretario General Técnico de la Consejería solicitó, a la Dirección General de Tributos del Gobierno de La Rioja, la aportación del contrato de arrendamiento de fincas rústicas entre A.I.R.S.L. y R.S.L, que, con fecha 25 de noviembre de 2015, fue presentado para la liquidación del impuesto correspondiente.

7. Aportado dicho documento, vuelve a darse trámite de audiencia al Sr. Sáenz López; trámite que es evacuado mediante escrito, presentado en la Oficina Auxiliar de Registro de la Consejería, el 16 de junio de 2017.

8. El 30 de junio de 2017, el Secretario General Técnico de la Consejería emitió la Propuesta de resolución en el sentido de declarar la nulidad de las actuaciones objeto del procedimiento revisor; y recabar el informe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja.

9. Por medio de informe de 19 de julio de 2017, los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja consideran que procede declarar la nulidad propuesta.

10. A requerimiento de este Consejo Consultivo (al que se aludirá más adelante), el Secretario del Ayuntamiento de Clavijo (La Rioja), en fecha 5 de octubre de 2017, se certificó lo siguiente:

-En los archivos municipales, consta sólo un ejemplar del contrato de arrendamiento entre el Ayuntamiento de Clavijo y la mercantil A.I.L.R.S.L, otorgado en fecha 11 de julio de 2014. Se adjunta copia del contrato que figura en los archivos.

-Con fecha 15 de junio de 2015, se firmó un Anexo al anterior contrato, ampliando el terreno arrendado. Se acompaña copia del contrato que figura en los archivos municipales.

11. Por su parte y también a nuestro requerimiento, la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente informa lo siguiente:

-El Recinto A, de la Parcela D-X, de Clavijo, no está declarado por ningún titular en la campaña 2016 en las aplicaciones de gestión de ayudas de este Servicio.

-Los Recintos B y C, de la Parcela de referencia, se declararon dentro de la superficie de aprovechamiento forrajero de uso común del municipio de Clavijo, constituyendo con el conjunto de Parcelas que forman esta superficie un total de 127,42 hectáreas, admisibles para pago, identificados, en el Programa de gestión de ayudas por superficie SGAPAC, como Recinto A-5º-999-99999-99999.

-Esta superficie admisible fue declarada por los ganaderos del siguiente modo:

<i>CIF/NIF</i>	<i>Nombre/ Razón social</i>	<i>Primer apellido</i>	<i>Segundo apellido</i>	<i>Superficie Neta Pastos</i>
<i>XX.XXX.XXD</i>	<i>A.</i>	<i>S.</i>	<i>R.</i>	<i>124,75</i>
<i>XX.XXX.XXD</i>	<i>R.</i>	<i>C.</i>	<i>H.</i>	<i>2,67</i>

-Revisando los expedientes de los titulares de referencia, se indica que:

i) A.S.R. con DNI XX.XXX.XX-D, posee 138,14 derechos de Pago Básico; para cobrarlos íntegramente necesita 138,14 hectáreas admisibles. Declaró un superficie total de 138,35 Has, resultado de la suma de la superficie de los 41 Recintos declarados, siendo uno de ellos el Recinto A-F-999-99999-99999, con una superficie de 124,75 Has admisibles. Esta superficie está documentada por el certificado de aprovechamiento de pastos comunales expedido por el Ayuntamiento de Clavijo. La superficie de pago, después de controles administrativos, fue de 137,30 Has.

ii) Ricardo Cuesta Hernández, con DNI XX.XXX.XX.D, posee 2,67 derechos de Pago Básico; para cobrarlos íntegramente, necesita 2,67 Has admisibles. Declaró una superficie total de 2,67 Has en el Recinto A-F-999-99999-99999. Esta superficie está documentada por el certificado de aprovechamiento de pastos comunales expedido por el Ayuntamiento de Clavijo. La superficie de pago, después de controles administrativos, fue de 2,67 Has.

-Vista la revisión de estos expedientes, se concluye que los Recintos B y C, de la Parcela D-X, han sido utilizados para el cobro de las ayudas directas de la PAC de la campaña 2016 por estos ganaderos.

Tercero

De la documentación remitida a este Consejo Consultivo no consta que la Consejería tramitadora del procedimiento de revisión de oficio haya comunicado a la interesada 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 de 31 de julio de 2017, registrado de entrada en este Consejo el 1 de agosto de 2017 día, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 3 de agosto de 2017, firmado, enviado y registrado electrónicamente de salida el día 4 de agosto de 2017, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como 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 el 27 de septiembre de 2017.

Cuarto

Debatido el asunto en la Sesión expresada, quedó sobre la mesa para completar documentación, a cuyo efecto se requirió, mediante escrito del Sr. Presidente del Consejo Consultivo de 28 de septiembre de 2017, registrado de salida el mismo día, al Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, la remisión de los documentos a los que hemos aludido en los puntos 10 y 11 del Antecedente Segundo del asunto, confiriendo al efecto plazo hasta el 17 de octubre de 2017.

Dicha documentación fue remitida a este Consejo mediante escrito de 5 de octubre de 2017, registrado de entrada en el mismo el día 6 de octubre de 2017.

Quinto

Completado el expediente en la forma indicada, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para el día señalado en el encabezamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo

El carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo en los supuestos de revisión de los actos administrativos resulta, con toda claridad, de lo dispuesto en el artículo 106.1 de la Ley 39/2015, de 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 [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 objeto del presente expediente

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) 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*".

La misma doctrina hemos mantenido, por nuestra parte, en los dictámenes D.46/08, D.96/10, D.40/11, D.44/11y D.22/16, entre otros.

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 tener la disponibilidad de los terrenos en la superficie exigida por la normativa aplicable, así como la consecuencia jurídica que debe anudarse a la ausencia de esa condición.

A) El Reglamento nº 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 CEEE nº 922/72, 234/79, 1037/2001 y 1234/2007, establece un nuevo régimen de autorizaciones para las plantaciones de vid para el periodo 1-1-2016 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 ya por este Consejo Consultivo en numerosos dictámenes (por todos, D.43/14 o D.46/14 y los en ellos dictados).

En particular, hemos analizado ya 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”*, 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 nº 561/2015, de 14 de diciembre de 2014, 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:

“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 Has que vayan a asignarse, de acuerdo con los criterios de prioridad. Se concederá, en forma de autorizaciones, el número total de Has requerido por el solicitante antes de conceder una autorización al siguiente solicitante en la clasificación. 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 Has 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 la Sra. Gil Alonso, 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 las solicitudes admisibles por su orden de puntuación:

“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 “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.

-Que todo ello está condicionado a que el solicitante: i) disponga de una superficie agrícola no menor que la superficie para la que solicita la autorización (tal y como

establecen los arts. 64.1,a), del Reglamento UE 1308/2013, o 8.1, del RD 740/2015, de 31 de julio); y ii) que tenga a su disposición, por cualquier régimen de tenencia, la superficie agraria para la que se solicite la autorización en la Comunidad Autónoma en que se va a plantar.

F) Como se ha puesto de manifiesto en los Antecedentes de Hecho, concedida la autorización para nuevas plantaciones a D. R.S.L. por una superficie de 20,508 Has, desde el Servicio de Gestión de Mercados se puso de manifiesto que una parte importante de la superficie declarada en el REGEPA, había sido declarada en la PAC por varios ganaderos como bases comunales, como así venían haciendo en años anteriores.

En efecto, en las declaraciones de solicitud única 2016 de dos ganaderos, se incluía como disponible, de la Parcela R (código de Parcela de las bases comunales del Municipio de Clavijo, La Rioja), una superficie de 124,75 Has y 2,57 Has, respectivamente. Para la campaña 2016, le había sido reconocida, a este Municipio, una superficie de pastos de 258,90 Has en total. Para el cálculo de estas superficies, se habían considerado los Recintos B y C, de la Parcela X, Polígono D, de Clavijo (La Rioja), que habían sido declaradas en el REGEPA por D. R.S.L. y tenidas en cuenta para calcular la superficie admisible de sus solicitudes en hectáreas, en función de la cual obtendría la superficie de nuevas plantaciones correspondiente en aplicación de la prorrata prevista.

G) Para acreditar la disponibilidad de las Parcelas, en las que se proyecta plantar el viñedo, D. R.S.L. presentó contrato de arrendamiento entre el Ayuntamiento de Clavijo (La Rioja), y la Sociedad *A.I.R.S.L* de fecha 11 de junio de 2014, así como el contrato de arrendamiento, entre dicha empresa y el propio interesado, de fecha 20 de noviembre de 2015.

El mismo interesado presentó en el marco del procedimiento de nuevas plantaciones, un informe, suscrito por la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Clavijo (La Rioja), de 13 de mayo de 2016, en el que se indica: i) que, en la relación de pastos para las ayudas de la PAC, se han incluido, por error, diversas Parcelas (en concreto, los Recintos A, B y C, todos ellos de la Parcela X, del Polígono D); ii) que dichas Parcelas se encuentran arrendadas a la Sociedad *A.I.R.S.L*, que las va a destinar a la plantación de viña; iii) que dichas Parcelas se han incluido, por error, en la relación de pastos para las ayudas de la PAC, de los ganaderos del Municipio de Clavijo (La Rioja); y iv) que la Sociedad *A.I.R.S.L* solicitó autorización para subarrendar o ceder, a D. R.S.L, los terrenos de la Parcela D-X, para destinarla a cultivo agrícola, siendo autorizada, para dicho subarriendo, por este Ayuntamiento.

H) En relación al referido informe y a todo lo anteriormente expuesto, se suscitaron las siguientes cuestiones, para la Propuesta de resolución:

-En el informe suscrito por la Alcaldesa el 13 de mayo de 2016, se hacía referencia a que la superficie discutida había sido arrendada a *A.I.R.S.L* y que la iba a destinar por esa empresa para cultivo, sin hacer ninguna referencia al contrato de subarriendo. Dicho informe se presenta, por D. R.S.L., a raíz del requerimiento del Servicio de Viñedo, en relación al procedimiento de nuevas plantaciones; pero sorprendía que no se hubiese producido una comunicación oficial de las circunstancias a la Consejería, cuando lo lógico es que las mismas se hubieran comunicado de oficio a la Unidad encargada de la tramitación de estas ayudas.

-Sorprendía también que se hubiese celebrado un subarriendo por tiempo superior al de duración del contrato de arrendamiento principal, lo que resultaría contrario al art. 23 de la Ley de Arrendamientos Rústicos (LAR) e implica que *A.I.R.S.L*, transmite a un tercero más allá del derecho que esta misma empresa tiene.

-Por otro lado, y en cuanto a la Parcela X, Polígono D, el contrato principal, entre el Ayuntamiento de Clavijo (La Rioja) y la mercantil, refería que la superficie aproximada que se arrienda es de 22.006 m², mientras que la superficie que la mercantil arrienda a D. R.S.L. es de 1.742.204 m².

-Hay una importante diferencia de renta (150 euros, en el contrato de arrendamiento principal; y 1.500 euros, en el subarriendo).

-Además del supuesto error en el certificado, emitido por el Secretario del Ayuntamiento, referente a pastos para ayuda de la PAC, sorprende que los ganaderos que habían declarado esa superficie no hubieran rectificado su declaración presentada, dado que, en 2016, existió la posibilidad de presentar y rectificar la declaración de la PAC hasta el 15 de junio de 2016.

D) Tras recibirse, de la Dirección General de Tributos, copia del contrato firmado entre el Ayuntamiento y *A.I.R.S.L*. se pudo constatar que el contrato presentado por D. R.S.L. en el procedimiento de nuevas plantaciones había sido manipulado en el sentido de que, en el contrato original, se incluye, en el arrendamiento, exclusivamente el Recinto B, del Polígono D, de la Parcela X, con una superficie de 22.006 m²; mientras que, en el contrato presentado para nuevas plantaciones, se incluye, dentro del objeto, la totalidad de la Parcela X, del Polígono D. Se manipuló el contrato para poder incluir, como superficie admisible, los Recintos A y C, de la mencionada Parcela, que estaban fuera del contrato de arrendamiento original.

J) A consecuencia de ello, se entendió que, en el procedimiento de nuevas plantaciones, se habían considerado como admisibles, de forma indebida, los Recintos A, B y C, del Polígono D, de la Parcela X, al carecer D. R.S.L. de disponibilidad sobre los mismos: i) sobre los Recintos A y C, porque la empresa que formalizó el contrato de

subarriendo no disponía de ellos (pertenecen al Ayuntamiento de Clavijo, La Rioja; y el contrato entre la empresa y éste no los incluye); y ii) sobre los Recintos B y C, porque estaban incluidos en los pastos comunales adjudicados a los ganaderos de la zona.

Por consiguiente, el interesado ha creado, de forma artificial, las condiciones para obtener la autorización de plantación obtenida mediante la creación artificiosa de una gran superficie solicitada admisible; pues, a mayor superficie solicitada, mayor concesión de nuevas plantaciones mediante la aplicación de la prorratea.

K) En cuanto a los asientos practicados en el Registro de Viñedos, naturalmente, una hipotética declaración de nulidad de las Resoluciones de 7 y 29 de julio 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”*.

L) Tras la petición de nueva información por este Consejo Consultivo, las cosas, ciertamente, se han complicado aún más; pues, al certificado emitido por el Secretario del Ayuntamiento de Clavijo (La Rioja), se adjunta, como ya se ha indicado, un nuevo contrato, de fecha 30 de junio de 2015, en virtud del cual la citada Corporación alquilaba, a la mercantil *A.I.R.S.L.*, unas fincas rústicas, que se corresponden con las Parcelas catastrales, Polígono D, Parcela X, Recintos A y C, con una superficie de 157,3054 Has, para destinarlas a cultivo agrícola, por plazo de 5 años, prorrogables por iguales periodos de tiempo. En cuanto a la renta, se pacta que el precio del alquiler: i) en los tres primeros años (2015, 2016 y 2017), se hará en especie mediante trabajos a favor del Ayuntamiento para el mantenimiento y actividades de la zona en caminos, barrancos, etc; y ii) a partir del año 2018, se hará el pago en metálico de 6.800 euros anuales por este Anexo.

Es decir, en este momento, surge un nuevo contrato, al que nadie ha hecho referencia durante la tramitación del presente expediente. Y dicho contrato vuelve a plantear serias dudas en cuanto a su autenticidad, por más que no sea este Consejo el órgano legitimado para pronunciarse sobre su validez o no.

Pero, ciertamente, sorprende que, firmándose ese Anexo, no se modifique el Pliego de Condiciones del contrato, que, lógicamente, forma parte del mismo, en el que únicamente se alquila el Recinto B, con una superficie de 22.0206 m².

Más dudas plantea que, en ese Anexo, se pacte como renta, a partir de 2018, la cantidad de 6.800 euros anuales; y que, en el contrato de subarriendo entre *A.I.R.S.L.* y *D. R.S.L.*, la renta por la totalidad del terreno sea de solo 1.500 euros anuales.

Por último, la información de la Consejería haciendo ver que esos Recintos de la Parcela D-X han sido utilizados para el cobro de las ayudas directas de la PAC de la campaña 2016 por dos ganaderos de la zona, llevan a este Consejo a dudar seriamente de que el Sr. S.L. dispusiese de la totalidad del terreno que hizo constar en su solicitud.

Por tal motivo, debemos mostrar nuestra conformidad con la Propuesta de resolución, contenida en el expediente, y favorable a la revisión de oficio de los actos administrativos indicados en el cuerpo del presente dictamen.

Cuarto

1. Este Consejo estima necesario recordar que, al procedimiento revisor, le resultan de aplicación las disposiciones de la Ley 39/2015 (LPAC'15), dado que fue incoado el 14 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 este 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 14 de marzo de 2017, el 14 de septiembre de 2017 debería haberse dictado Resolución e intentado la notificación de ésta a la interesada (art. 40.4 LPAC'15), pues, de lo contrario, se habrá producido la caducidad del procedimiento revisor.

2. Finalmente, este Consejo debe advertir que el presente dictamen debe entenderse sin perjuicio de otras posibles consecuencias, administrativas e incluso penales, que puedan derivarse de la nulidad de oficio que nos ocupa y de las actuaciones del expediente instruido al efecto.

CONCLUSIONES

Única

Concorre en el caso la causa de nulidad de pleno Derecho del art. 47.1,f) LPAC´15 (carecer el interesado de los requisitos esenciales para la adquisición del derecho a nuevas plantaciones); y, en consecuencia, procede la revisión de oficio de las Resoluciones administrativas, de la DG de Desarrollo Rural y demás actos administrativos conexos (expresados en el apartado séptimo de la Propuesta de resolución de 24 de julio de 2017), por los que se concedieron, a D. R.S.L, 20,508 Has para nueva plantación de viñedos; se autorizó a efectuarla en diversas Parcelas de Clavijo (La Rioja) y se inscribió la misma en el Registro Riojano de Viñedo; todo ello, por simulación de los contratos, de arriendo y subarriendo, presentados o suscritos por el interesado para acreditar fraudulentamente la disponibilidad, legalmente exigible, de los terrenos comprendidos en los Recintos A, B y C, de la Parcela D-X, del citado Municipio.

Todo ello, sin perjuicio de otras consecuencias, administrativas o incluso penales, que puedan derivarse del expediente.

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