

En Logroño, a 26 de febrero de 2018, 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

8/18

Correspondiente a la consulta formulada por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en relación con la *Revisión de oficio núm. 38/17, de los actos administrativos a los que se refiere el fundamento jurídico 8º de la Propuesta de resolución de 9 de enero de 2018 por los que se autorizó a D^a I.M.L.Í. a plantar una superficie total de viñedo de 1,0670 Has, en 2016, y de 2,7823 Has, en 2017.*

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 38/2017. Del expediente remitido a este Consejo Consultivo, resultan los siguientes antecedentes de interés:

1. Relativos al procedimiento de autorización de nuevas plantaciones de viñedo para el año 2016.

A) Con fecha 14 de marzo de 2016, la persona interesada presentó una solicitud de participación en el procedimiento de reparto de nuevas plantaciones 2016, por un total de 9,2059 Has. En el formulario-tipo que está anexo a la solicitud firmada por la interesada (formulario titulado: *Solicitud de autorización de nuevas plantaciones de viñedo – OCM 1308/2013 – Campaña Vitícola 2016*), la persona solicitante marcó todas las casillas del apartado “G”, relativo a los *criterios de prioridad*, lo que suponía que pretendía ser encuadrada dentro del *Grupo 1* de los *criterios de prioridad* establecidos por el RD 740/2015.

B) Con fecha 2 de mayo de 2016, el Servicio de Viñedo emitió la Propuesta de

resolución, en el sentido de considerar a la persona interesada como perteneciente el *Grupo 1* de reparto, reconocerle como válidas a efectos de reparto 7,1791 Has, de un total de 9,2059 Has solicitadas; y darle traslado para alegaciones sobre las Parcelas excluidas.

C) Con fecha 16 de mayo de 2016, la interesada presentó alegaciones y aportó documentación complementaria.

D) Con fecha 4 de julio de 2016, el Director General de Desarrollo Rural dictó Resolución por la que, una vez aplicado el porcentaje de prorrata (11,59131781%) sobre los Recintos declarados admisibles, se concedió, a la interesada, una superficie total de 1,0670 Has (superficie declarada admisible 9,2059 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 de Agricultura, Ganadería y Medio ambiente*”; debiendo, además, la interesada “*indicar la localización concreta de la/s Parcela/s en la cual va a realizar la plantación*”.

E) Con fecha 9 de agosto de 2016, la interesada comunicó la localización concreta donde tenía intención de realizar la plantación y presentó la documentación acreditativa de la disponibilidad de las correspondientes Parcelas. En concreto, identificó la Parcela A, de Alfaro.

F) Con fecha 4 de noviembre de 2016, el Ilmo. Sr. Director General de Desarrollo Rural dictó una Resolución por la que autorizó a plantar la Parcela A, de Alfaro. Por el momento, la interesada no ha comunicado haber efectuado la plantación de viñedo autorizada.

2. Relativas al procedimiento de autorización de nuevas plantaciones de viñedo para el año 2017.

A) La persona interesada presentó, en fecha 15 de marzo de 2017, una solicitud de autorización de nuevas plantaciones de viñedo en virtud de lo dispuesto en el Reglamento UE nº 1308/2010, dentro del plazo señalado a tal efecto por el art. 9.1 del RD 740/2015, de 31 de julio, por una superficie de 10,5243 Has. En el formulario-tipo que está anexo a la solicitud firmada por la interesada (formulario titulado: *Solicitud de autorización de nuevas plantaciones de viñedo – OCM 1308/2013 – Campaña Vitícola 2017*), la persona solicitante marcó todas las casillas del apartado “G”, relativo a los *criterios de prioridad*, lo que suponía que pretendía ser encuadrada dentro del *Grupo 1* de los *criterios de prioridad* establecidos por el RD 740/2015.

B) Con fecha 10 de mayo de 2017, el Servicio de Viñedo emitió la Propuesta de resolución en el sentido de reconocer a la persona solicitante como perteneciente al *Grupo*

1 joven, nuevo viticultor, jefe de explotación, de acuerdo con los criterios de prioridad establecidos en el art. 10 del RD 740/2015, de 31 de julio, y reconocerle como válidas, a efectos de reparto, 7,5196 Has, de un total de 10,5243 Has solicitadas. Dicha Propuesta de resolución fue notificada a la persona interesada con fecha 12 de mayo de 2017, dándole trámite para alegaciones en lo relativo a la superficie excluida de su petición.

C) La persona interesada, con fecha 19 de mayo de 2017, presentó alegaciones frente a la Propuesta de resolución y acompañó la documentación justificativa de sus pretensiones.

D) Con fecha 3 de julio de 2017, el Ilmo. Sr. Director General de Desarrollo Rural dictó la Resolución núm. 733, por la que, una vez aplicado el porcentaje de prorrata sobre los Recintos declarados admisibles, se concedió a la persona interesada una superficie total de 2,7823 Has (superficie de Recintos admisibles 8,6636 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 de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente”*; debiendo, además, la persona interesada *“indicar la localización concreta de la/s Parcela/s en la cual va a realizar la plantación”*.

E) Posteriormente, la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja contrastó los datos afirmados en la solicitud de 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 el propio interesado.

Así, en los documentos denominados *Ficha de control REA*, de 5 de septiembre de 2017, y *Ficha de control de expedientes*, de 7 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, CUEX, 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 del titular con la Seguridad Social (alta o no en el Régimen correspondiente de Seguridad Social y vida laboral); **v)** las relaciones del 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).

F) Sobre la base de esos datos, que figuran pormenorizadamente detallados en el expediente, se emitió, el 8 de septiembre de 2017, un informe de *Recomendaciones y consideraciones finales*, del que resultan, entre otros, y junto con los documentos anteriores, los siguientes datos:

-La persona solicitante, de 40 años, es titular de una explotación, iniciada en mayo de 2016, cuya superficie no es de su propiedad, sino que procede, en su integridad, de contratos de arrendamiento, todos ellos celebrados en el mes de enero de 2017, liquidados fiscalmente el 7 de marzo y celebrados entre familiares.

-Los contratos son presentados en la AEAT por una cuñada de la persona interesada, pariente ésta que es arrendadora y también socia de la S.V.N, empresa ésta que es la que emite la factura, que figura en el expediente, de compra de unas almendras.

-V.N.S. y sus socios, por separado, cultivan unas 57 Has de viñedo. V.N.S. la integran el marido, la suegra y los cuñados de la solicitante.

-Incluye, en la documentación presentada, una factura por la venta de 875 Kgs de almendras, de la variedad *Belona*, con un rendimiento medio en cáscara del 29%, emitida por V.N.S., cuyo objeto social es la producción de uva y elaboración de vino. La factura es de fecha 28/01/2017, anterior a su alta en la AEAT, en el epígrafe agrícola, que es de fecha 03/03/2017.

-La explotación carece de maquinaria o seguros agrarios contratados, así como de cuaderno de explotación (CUEX), y no está inscrita, en la campaña 2017, en ningún Registro específico o relativo a marca de calidad (DOCR, Registro de Producción Integrada, Registro de Agricultura ecológica u otros). Su titular, que no posee el carné de aplicador de productos fitosanitarios, tampoco tiene inscrito en el REA ningún curso de formación.

G) Con fecha 16 de noviembre de 2017, la interesada comunica la localización concreta donde tiene intención de realizar la plantación de la superficie concedida en 2017. En concreto, identifica las Parcelas X-A y X-B, de Alfaro.

Segundo

1. En vista de las circunstancias indicadas, el 16 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 administrativo para la revisión de oficio núm. 38/2017, de las siguientes actuaciones administrativas, que se concretan en el Fundamento Jurídico Octavo de la misma:

-Propuesta de resolución, del Jefe de Servicio de Viñedo, de 2 de mayo de 2016, en la que se declara reconocer a la interesada como perteneciente al Grupo 1 de reparto y reconocerle como válidas a efectos de reparto 7,1791 Has. de un total de 9,2059 Has solicitadas.

-Resolución de 4 de julio de 2016, del Director General de Desarrollo Rural, por la que se le concede una superficie total de 1,0670 Has (superficie declarada admisible 9,2059 Has).

-Resolución de fecha 4 de noviembre de 2016, del Director General de Desarrollo Rural, por la que se autoriza a plantar la Parcela A, de Alfaro.

-Propuesta de resolución, del Jefe de Servicio de Viñedo, de 10 de mayo de 2017, en la que se declara reconocer a la solicitante como perteneciente al “Grupo 1 joven, nuevo viticultor, jefe de explotación”, de acuerdo con los criterios de prioridad establecidos en el art. 10 del RD 740/2015, de 31 de julio, y reconocerle como válidas a efectos de reparto 7,5196 Has, de un total de 10,5243 Has solicitadas.

-Resolución de 3 de julio de 2017, del Director General de Desarrollo Rural, por la que se le concede una superficie total de 2,7823 Has (superficie de Recintos admisibles 8,6636 Has).

-Todos los asientos en el Registro de Viñedo derivados de los actos administrativos anteriormente citados.

2. La misma Resolución dispuso: i) suspender la vigencia de las autorizaciones administrativas otorgadas; ii) practicar, en el Registro riojano de viñedos, las anotaciones preventivas correspondientes; iii) declarar que todo ello debía entenderse “*sin perjuicio de que subsiste la obligación (de la persona interesada) de comunicar, en el plazo de un mes, la localización completa de las Parcelas donde se pretende realizar la plantación de la superficie concedida en el reparto de 2017*”; y iv) conferir traslado a la persona interesada para que, en plazo de diez días, formulase las alegaciones que considerase oportunas, sin que conste que la interesada haya formulado alegación alguna.

3. El 28 de noviembre de 2017, el Ilmo. Sr. 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.

4. Por medio de informe de 2 de enero de 2018, los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja se pronuncian en sentido favorable a la Propuesta de revisión de oficio, y consideran que “*las autorizaciones administrativas concedidas... incurren en la causa de nulidad del artículo 47.1.f) ... de la Ley 39/2015, que declara nulos de pleno Derecho los actos, expresos o presuntos, contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición*”, pues la persona solicitante “*adquirió derecho sin cumplir los requisitos esenciales para su adquisición*”.

5. Tras el informe de los Servicios Jurídicos, hay una nueva Propuesta de resolución, de fecha 9 de enero de 2018, con la misma conclusión y que es la que se nos remite para dictamen.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 15 de enero de 2018, registrado de entrada en este Consejo el 16 de enero de 2018, 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 firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 17 de enero de 2018, 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 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 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 de la presente revisión de oficio

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 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 definitiva 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 ha indicado que “*no todos los requisitos necesarios para ser titular de un derecho pueden reputarse ‘esenciales’: tan sólo los más significativos y, directa e indisolublemente, ligados a la naturaleza misma de aquél*” (STS 26-11-2008, R.Cas 1988/2006).

Esta misma idea la ha expresado el Consejo Consultivo de Canarias (Dictamen 585/2011) al señalar que la expresión *requisito esencial* de un acto administrativo debe reservarse a “*aquellos que le son realmente inherentes y le otorgan su configuración propia, con lo que su ausencia afecta a la finalidad perseguida por la norma infringida, de modo que el acto en cuestión tiene efectos radicalmente contrarios a los queridos por dicha norma*”.

B) Por nuestra parte y en la misma línea, hemos perfilado esta doctrina, sosteniendo en diversos dictámenes: i) que hay que reconocer la dificultad de establecer un criterio interpretativo general en una materia que, por su propia naturaleza, es esencialmente casuística (D.44/17); y ii) que no todos los requisitos para la adquisición de una facultad o derecho merecen la calificación de *esenciales*, pues, como ha señalado el Consejo de Estado (DCE 2151/09), una interpretación amplia de los mismos comportaría fácilmente una desnaturalización de las causas legales de invalidez, por cuanto la carencia de uno de ellos determinaría la nulidad de pleno Derecho, vaciando de contenido no pocos supuestos de simple anulabilidad, lo que representaría un grave peligro para la seguridad jurídica (D.96/10, D.40/11, D.44/11 y D.44/17).

Por tanto, en nuestro criterio, la *esencialidad* de los requisitos debe: i) referirse al sujeto que realiza o al objeto sobre el que recae la actividad; ii) ser incontrovertible; iii) afectar a un acto que determine el nacimiento de un derecho o una facultad en el sujeto, como sucede en los nombramientos y las concesiones, o que posibilite la efectividad de uno que el sujeto ya tenía, como ocurre en el caso de las autorizaciones; y iv) quedar reservada para los requisitos más básicos y significativos que estén, directa e indisolublemente, ligados a la naturaleza misma del derecho o facultad adquiridos, como son los que determinan, en sentido estricto, la adquisición del derecho o facultad de que se trate (D.96/10, D.40/11, D.44/11 y D.44/17, entre otros).

Esta doctrina conlleva: i) que el art. 47.1.f) LPAC’15 (como antes el art. 62.1.f) LPAC’92) debe ser objeto de una interpretación *estricta*, para evitar una interpretación

extensiva y amplia de los requisitos esenciales (D.40/11, D.44/11 y D.44/17, entre otros); y ii) que debe distinguirse entre requisitos *esenciales* y meramente *necesarios*, pues sólo los primeros pueden fundar una declaración de nulidad de pleno Derecho (D.96/10, D.40/11 y D.44/11).

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

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

2. El bloque normativo aplicable.

Para proyectar las anteriores consideraciones al caso que nos ocupa, es preciso analizar el bloque normativo que disciplinó la producción de los actos administrativos cuya revisión se pretende, y determinar la razón de ser de la condición -incumplida por la persona interesada- de ser viticultor no mayor de 40 años, 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 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 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 15 de diciembre, de la Comisión (Anexo II.A), que, 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.1.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 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, 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, 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, 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.

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 para conferir nuevas autorizaciones tramitado por la CAR, y al que se acogió la persona interesada, 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).

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 (UE) 2015/560, 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 (UE) 2015/560 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. 10.1, 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 560/2013. Y es que, en línea con el Anexo citado, cuando el art. 10.1 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 560/2013 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, 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.

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 (y como indica la Resolución de 3 de julio de 2017, del Director General de Desarrollo Rural), 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 amplísimamente 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*, en aplicación de la *regla de prorratea* 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 los actos 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 de oficio 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 acto 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 administrativa 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 10 de noviembre de 2017, a la que este Consejo se remite para evitar inútiles repeticiones. Sucintamente expuestos, son los siguientes:

-La persona interesada solicitó autorizaciones de plantación en los años 2016 y 2017. Respecto de la solicitud del año 2016, declaró la tenencia de varias Parcelas en régimen de arrendamiento, de las cuales 23, figuran como disponibles también en la solicitud de 2017, adjuntándose, en esa segunda solicitud, los contratos de arrendamiento que acreditarían, inicialmente, la disponibilidad de la tierra. Los contratos son de fecha 27 de enero de 2017 y son liquidados fiscalmente el 7 de marzo de ese año. Respecto de la Parcela C del Polígono Y, se aportan dos contratos, absolutamente diferentes en la solicitud de 2016 y en la de 2017, pues difieren tanto en su duración como en la renta pactada. Por tales circunstancias, la Propuesta de resolución se cuestiona el hecho de la real posesión de las Parcelas por la solicitante, pareciendo que, más bien, se ha tratado de reunir derechos para acceder a los derechos personas de su círculo familiar (marido, padres, suegros y cuñada), que no podían acceder a dichos derechos por poseer ya superficie de viñedo a su nombre.

-Por lo que se refiere a la solicitud realizada en el año 2017, la persona interesada solicitó que se autorizase una nueva plantación, sobre la base de numerosos contratos de arrendamiento de fincas de diversos propietarios por un total de 10,68 Has. En la mayoría de los casos, la persona interesada posee relaciones familiares con los arrendadores y las comprobaciones realizadas han probado que la superficie, sobre la que la persona interesada basa su solicitud, ha venido siendo cultivada, en su práctica totalidad, desde 2014, por su suegra o madre.

-Los precios pactados en los contratos aportados son incompatibles, por lo reducido de los mismos, con valores de mercado, e incluso muy por debajo de los precios considerados por el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente como cánones de arrendamientos rústicos en España, sin que se haya justificado siquiera el pago de las rentas.

-Los contratos se formalizan el 27 de enero de 2017, y se liquidan fiscalmente el 7 de marzo, días antes de que se inicie el plazo para la solicitud de derechos de plantación, y con una duración de cinco años. El dato de la duración adquiere mayor trascendencia, pues el tiempo para conseguir la concesión de derechos de plantación lleva un trámite, se dispone de un plazo de tres años para verificar la plantación de los derechos concedidos y se precisan, al menos, dos años para que la nueva plantación comience a producir. Por lo tanto, tras la inversión que es preciso realizar, a los arriendos, les quedaría un plazo máximo de 2 años en los que las cepas estarían productivas, lo que haría antieconómica la inversión.

-La persona solicitante accede al REA en el año 2016; sin embargo: i) no posee cuaderno de explotación (CUEX) ni existe constancia de que lleve un CUEX telemático; ii) no consta el alta en la AEAT hasta marzo de 2017; iii) no existe constancia de que esté dada de alta en Seguridad Social; iv) se aportan facturas de venta de almendras de fecha enero de 2017, sin que esté dada de alta en la AEAT; y v) a pesar de que parece que inicia su actividad en 2016, no aporta facturas que justifiquen el desarrollo de la actividad.

-De lo expuesto, la Propuesta de resolución concluye que se ha creado artificiosamente una situación *ad hoc* para favorecer que una persona solicitante que cumple los requisitos de prioridad (menos de 40 años y sin posesión de derechos de viñedos) pudiera ostentar la condición que la hiciera destinataria de derechos de plantación, erigiéndose, a partir de 2016, en jefe de una explotación que se considera ficticia; por lo que dicha Propuesta de resolución entiende que concurre el supuesto de hecho previsto en el artículo 47.1.f) de la LPAC'15.

-Por lo tanto, la Propuesta de resolución concluye que la persona interesada ha creado de forma artificial las condiciones para obtener la autorización de plantación obtenida, mediante la creación artificial de una gran superficie solicitada admisible, pues, a mayor superficie solicitada, mayor concesión de nuevas plantaciones mediante la aplicación de la prorrata.

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 la persona solicitante; cuando ésta, 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 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 autorizador tramitado en los años 2016 y 2017.

En fin, como se ha señalado ya, las Resoluciones de 2016 y 2017 cuya revisión se pretende 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 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 para plantar las nuevas superficies cultivables.

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

Tercero

La Resolución de 16 de octubre de 2017, del Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por el que se incoa el procedimiento de revisión de oficio que nos ocupa, incluye, entre las actuaciones administrativas cuya revisión se pretende, otras tres: i) la Propuesta de resolución de 2 de mayo de 2016, del Jefe del Servicio de Viñedo, mediante la que se declara reconocer a la persona interesada como perteneciente al *Grupo 1* de reparto y se le reconocen a efectos de reparto 7,1791 Has; ii) la Propuesta de resolución de 10 de mayo de 2017, del Jefe del Servicio de Viñedo, mediante la que se declara reconocer a la persona interesada como perteneciente al *Grupo 1* de reparto y reconocerle como admisibles a efectos de reparto 7,5196 Has; y iii) todos los asientos que se hayan practicado en el Registro riojano de viñedo, derivados de las Resoluciones referidas.

Por lo que hace a las Propuestas de resolución de 2 de mayo de 2016 y 1 de mayo de 2017, ambas constituyeron actos de mero trámite, integrantes del procedimiento administrativo de autorización de *nueva plantación* promovido por la persona interesada. Naturalmente, en caso de una eventual declaración de nulidad de las Resoluciones de autorización, tal declaración habrá de privar sobrevenidamente de cualquier efecto a lo que no eran sino “propuestas” 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, es también obvio que una hipotética declaración de nulidad de la Resolución de 3 de julio de 2017 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”*.

CONCLUSIONES

Única

Procede la revisión de las Resoluciones administrativas de 4 de julio de 2016 y 3 de julio de 2017, por concurrir en ellas la causa de nulidad de pleno Derecho comprendida en el apartado f) del artículo 47.1 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