

En Logroño, a 23 de marzo 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. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro María Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro María Prusén de Blas, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

26/18

Correspondiente a la consulta formulada por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en relación con la *Revisión de oficio núm. 22/2017, de los actos administrativos a que se refiere el fundamento jurídico 9º de la Propuesta de resolución de 16 de enero de 2018, por los que se autorizó, a Dª F.I.V, a plantar una superficie total de viñedo de 3,2223 Has. en 2016, y 7,6155 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 núm. 22/2017, de cuyo expediente resultan los siguientes datos de interés.

1. Relativos al procedimiento de autorización de nuevas plantaciones del año 2016

A) El 14 de marzo de 2016, la persona interesada antes referida presentó, ante la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, una solicitud por la que pedía que le fuera concedida una autorización administrativa para plantar 28,7473 Has. de viña en diversas Parcelas identificadas en su solicitud, todas ellas incluidas dentro del ámbito territorial de la Denominación de Origen Calificada Rioja (DOCR).

La solicitud se formuló al amparo del régimen jurídico que, para las nuevas plantaciones, establece el Reglamento núm. 1308/2013, de 17 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, para el periodo 2016-2030; y sus normas de

desarrollo, como el Reglamento Delegado 2015/560, de 15 de diciembre, de la Comisión; el Reglamento de Ejecución 561/2015, de 7 de abril; y -en el ámbito del Derecho interno español- el RD 740/2015, de 31 de julio, por el que se regula el control del potencial vitícola.

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

En el formulario-tipo que está anexo a la solicitud firmada por la persona 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) El 4 de mayo de 2016, el Jefe del Servicio de Viñedo de la Dirección General de Desarrollo Rural propuso tramitar la autorización de una nueva plantación de viñedo en las Parcelas indicadas por la persona interesada, e incluir a ésta en el “*Grupo 1, joven, nuevo viticultor, jefe de explotación, de los criterios de prioridad del RD 740/2015*”. Igualmente, de la superficie solicitada por la persona interesada, limitó la declarada admisible a 22,0037 Has.

C) Con fecha 17 de mayo de 2016, la persona interesada presentó alegaciones y aportó documentación complementaria.

D) Por Resolución de 4 de julio de 2016, registrada de salida el 7 de julio de 2016, el Director General de Desarrollo Rural, tras el estudio de la solicitud y de las alegaciones presentadas por la persona interesada, incrementó la superficie de los Recintos admisibles a 27,8000 Has, y le concedió una superficie plantable de 3,2223 Has. Esa Resolución informó de que su efectividad estaba condicionada “*a la verificación de la admisibilidad de los Recintos solicitados*”; debiendo, además, la persona interesada “*indicar la localización concreta de la/s Parcela/s en la cual va a realizar la plantación y presentar documentación acreditativa de la disponibilidad sobre la/s misma/s*”.

Por otra parte, la Resolución razonó que esa es la superficie autorizada porque supone, respecto de la declarada admisible, un porcentaje de 11,59131781 %, que es, a su vez, el que representa la superficie máxima a plantar autorizada por el Ministerio de Agricultura en la DOCR (387 Has., según Resolución de 27 de enero de 2016, de la Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios), respecto de la superficie total solicitada, en ese mismo ámbito de la DOCR, por todos los peticionarios de nuevas autorizaciones de plantación de viñedos.

F) La persona interesada, por medio de escritos presentados el 5 de agosto de 2016, y en cumplimiento de la Resolución de 4 de julio de 2016, concretó las Parcelas en las que pretendía realizar la nueva plantación -las A, B, C, la D, la E, y la F, todas ellas del Polígono X, de Aldeanueva de Ebro (La Rioja)- y presentó documentación acreditativa de la disponibilidad de las mismas.

G) Con posterioridad, y por tres Resoluciones de 4 de noviembre de 2016, el Director General de Desarrollo Rural, “*examinada la presente solicitud y efectuadas las comprobaciones oportunas*”, autorizó la plantación de una superficie de 0,8444 Has en las Parcelas A, B y C; de 0,0821 Ha. en la Parcela D; y de 2,2958 Has. en las Parcelas E y F, todas ellas del Polígono X, de Aldeanueva de Ebro (La Rioja).

Igualmente, las tres Resoluciones señalan: i) que las plantaciones habrán de ejecutarse, como máximo, hasta el 13/07/2019; ii) que, comunicada la plantación, quedará inscrita provisionalmente en el Registro de viñedo; y iii) que esa inscripción “*pasará a ser definitiva en caso de contar con informe técnico favorable*”.

H) No consta si la persona interesada ha ejecutado o no en algún momento la nueva plantación; ni tampoco que, en su caso, se haya practicado inscripción alguna en el Registro riojano de viñedos.

2. Relativos al procedimiento de autorización de nuevas plantaciones del año 2017

A) En el año siguiente, el 13 de marzo de 2017, la persona interesada presentó, ante la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, una solicitud por la que pedía que le fuera conferida una autorización administrativa para plantar 42,0965 Has. de viña en diversas Parcelas identificadas en su solicitud, todas ellas incluidas dentro del ámbito territorial de la DOCR.

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

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

B) El 17 de mayo de 2017, el Jefe del Servicio de Viñedo de la Dirección General

de Desarrollo Rural propone tramitar la autorización de una nueva plantación de viñedo en la Parcela indicada por la persona interesada, e incluir a ésta en el *“Grupo 1, joven, nuevo viticultor, jefe de explotación, de los criterios de prioridad del RD 740/2015”*. Igualmente, de la superficie solicitada por la persona interesada, limita la declarada admisible a 14,6847 Has.

C) Presentadas alegaciones por la persona interesada en relación con esa limitación, las mismas fueron parcialmente estimadas, de modo que, por Resolución de 3 de julio de 2017, tras incrementar la superficie declarada admisible a 23,7135 Has, el Director General de Desarrollo Rural confirió, a la persona solicitante, una superficie plantable de 7,6155 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”*.

Por otra parte, la Resolución razonó que esa es la superficie autorizada porque supone, respecto de la finalmente declarada admisible, un porcentaje del 32,11465383 %, que es, a su vez, el que representa la superficie máxima a plantar autorizada por el Ministerio de Agricultura en la DOCR (645 Has, según Resolución de 24 de enero de 2017, de la Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios, BOE del 30), respecto de la superficie total solicitada, en ese mismo ámbito de la DOCR, por todos los peticionarios de nuevas autorizaciones de plantación de viñedos.

Igualmente, la Resolución señaló: i) que la plantación habrá de ejecutarse y comunicarse, como máximo, antes de 3 años desde la fecha de notificación de la misma; ii) que, comunicada la plantación, quedará inscrita provisionalmente en el Registro de Viñedo; y iii) que esa inscripción *“pasará a ser definitiva en caso de contar con informe técnico favorable”*.

D) La persona interesada, por medio de escrito presentado el 16 de noviembre de 2017, y en cumplimiento de la Resolución de 3 de julio de 2017, concretó las Parcelas en las que pretendía realizar la nueva plantación.

E) En la misma fecha, 16 de noviembre de 2017, la persona solicitante interpuso recurso de alzada frente a la Resolución de 3 de julio de 2017, en el que mostró su disconformidad con la superficie considerada como admisible en la citada Resolución y, consecuentemente, con la superficie autorizada, e interesó, asimismo, la paralización del expediente, por un de un mes, *“para la presentación de la solicitud de autorización de plantación junto con el resto de la documentación requerida, en tanto en cuanto se*

resuelva el presente recurso de alzada”.

F) Tras ser solicitados y quedar unidos al expediente sendos informes del Servicio de Gestión Forestal y del Servicio de Viñedo; con fecha 12 de diciembre de 2017, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente dictó una Resolución por la que se desestimó el recurso de alzada interpuesto y confirmó la Resolución recurrida, de 3 de julio de 2017.

G) Por medio de escrito presentado el día 29 de diciembre de 2017, la persona interesada formuló recurso de extraordinario de revisión contra la Resolución de 12 de diciembre de 2017, por la que se había desestimado el recurso de alzada indicado anteriormente.

H) No consta si, a fecha de hoy, la persona interesada ha ejecutado o no en algún momento la nueva plantación; ni tampoco que, en su caso, se haya practicado inscripción alguna en el Registro riojano de viñedos.

3. Relativas a ambos procedimientos de autorización de nuevas plantaciones de 2016 y 2017.

Anteriormente, la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja había contrastado los datos afirmados en las solicitudes 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 la propia persona interesada.

Así, en los documentos denominados *Ficha de control REA*, de 29 de agosto de 2017, y *Ficha de control de expedientes*, de 31 de agosto 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 de la persona titular, formación, licencia para la aplicación de productos fitosanitarios, maquinaria inscrita a su nombre, seguros agrarios suscritos, cuadernos de explotación cumplimentados); **iii)** el régimen de tenencia de las Parcelas que presenta como admisibles y explotaciones de procedencia de las Parcelas o Recintos de la explotación; **iv)** las relaciones de la persona titular con la Seguridad Social (alta o no en el Régimen correspondiente de Seguridad Social y vida laboral); **v)** las relaciones de la persona titular con la AEAT (aportación, o no, de alta censal, declaración de IRPF en 2015 y 2016, fechas de presentación de modelos tributarios 037 relativos a inicio de la actividad; **vi)** facturas de gastos e ingresos relacionados con los cultivos y labores de cultivos de la explotación y ajenos a ellos; y **vii)** aportación, o no, del cuaderno de explotación (CUEX).

Sobre la base de esos datos, que figuran pormenorizadamente detallados en los folios 364 y ss. del expediente, se emite, el 1 de septiembre de 2017, un informe de *Recomendaciones y consideraciones finales* (páginas 374 y 375 del expediente), del que resultan, entre otros, y junto con los documentos anteriores, los siguientes datos:

-La persona solicitante, de 39 años, es titular de una explotación surgida en el mes de mayo del año 2016, coincidiendo con la tramitación del primer procedimiento de autorización de nuevas plantaciones.

-El 88% de la superficie declarada está arrendada a través de contratos suscritos en enero de 2017, y celebrados (la mayoría de ellos) con familiares.

-Los contratos son presentados para liquidación tributaria por el marido de la persona interesada, quien le arrienda 16,35 Has de almendros en Villarroya y Grávalos, que no están declaradas en el REA y que debieran estar.

-En el escrito registrado con fecha 16 de marzo de 2017 (en el que adjunta nueva documentación que le ha sido solicitada para acreditar la actividad agraria y ser jefe de explotación), la persona interesada afirma que entrega declaración para obtener ayudas de la PAC año 2017; sin embargo, en la documentación revisada, no aparece dicha declaración; y, en el REA no consta que haya realizado la solicitud única para la referida declaración a efectos de ayudas de la PAC.

-La persona interesada justifica ser jefe de la explotación con i) una factura de compra de productos fitosanitarios, en enero y febrero de 2017, sin estar en posesión del carnet de aplicador en esas fechas; ii) otra factura de compra de aplicación de estiércol, sin que se conozca al ganadero que ha realizado la venta, lo cual permitiría saber en qué Parcelas se ha distribuido el estiércol; iii) factura de venta de aceituna y de Avena, incluyendo la compensación del 12% del régimen especial de la agricultura y ganadería, sin presentar el alta censal en la AEAT, y sin justificar por escrito el bajo rendimiento de las Parcelas sembradas de avena, ya que, de 3,57 Has, sólo presenta la factura de una producción de 2.980 Kg; y iv) factura de carburante, sin que conste que tenga maquinaria agrícola.

-En cuanto al cuaderno de campo, sólo incluye tratamientos fitosanitarios para el cultivo de almendro. No incluye cuaderno de campo de los cultivos de avena y olivar.

-El cuaderno no cumple los requisitos establecidos en el RD 1.311/2012 para un uso sostenible de los productos fitosanitarios, no constando establecidos los cultivos que tiene, ni identificadas las Parcelas de tratamiento. Tampoco consta quién es el aplicador ni cuál es el equipo utilizado para los tratamientos fitosanitarios, ni justificante de entrega de envases vacíos.

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

-La persona interesada ha acreditado estar inscrita en el Régimen General de la Seguridad Social, y no ha presentado el modelo censal correspondiente al alta en la correspondiente actividad económica, ni declaraciones del IRPF de los años 2015 y 2016.

Segundo

1. En vista de las circunstancias indicadas, el 4 de octubre de 2017, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja dictó una Resolución por la que incoó el procedimiento de revisión de oficio núm. 22/2017, de las siguientes actuaciones administrativas, que se concretan en el Fundamento Jurídico Octavo de la misma:

-Correspondientes al **procedimiento del año 2016**: i) *la Propuesta de resolución de 4 de mayo de 2016, dictada por el Servicio de Viñedo, en la que declara reconocer (a la persona interesada) como perteneciente al Grupo 1 de reparto y reconocerle como válidas a efectos de reparto 22,0037 Has, de un total de 28,7473 Has solicitadas;* ii) *la Resolución de fecha 4 de julio de 2016, dictada por el Ilmo. Sr. Director General de Desarrollo Rural, mediante la que se conceden (a la persona interesada) 3,2223 Has., con base en una superficie admisible de 27,8 Has;* iii) *las Resoluciones de 4 de noviembre de 2016, del mismo órgano, por las que se autoriza (a la persona interesada) a plantar: 0,8444 Has, en las Parcelas A, B y C; 0,0821 Has, en la Parcela D; y 2,2958 Has, en las Parcelas E, y la F; todas ellas del Polígono X, de Aldeanueva de Ebro (La Rioja); y iv) todos los asientos en el Registro de viñedo derivados de los actos administrativos antes referidos.*

-Correspondientes al **procedimiento del año 2017**: i) *la Propuesta de resolución de 17 de mayo de 2017, dictada por el Servicio de Viñedo, en la que declara reconocer (a la persona interesada) como perteneciente al Grupo 1 de reparto y admitirle como válidas a efectos de reparto 14,6847 Has. de las 42,0905 Has. solicitadas;* ii) *la Resolución de fecha 3 de julio de 2017, dictada por el Ilmo. Sr. Director General, mediante la que se conceden (a la persona interesada) 7,6155 Has, con base a una superficie admisible de 23,7135 Has. y iii) todos los asientos en el Registro de viñedo derivados de los actos administrativos antes referidos.*

-La misma Resolución de 4 de octubre de 2017 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.

2. La persona solicitante formuló sus alegaciones, mediante escrito de 2 de noviembre de 2017, en el que se opuso a la declaración de nulidad pretendida por la Administración y adjuntó la documentación que tuvo por conveniente.

3. Entre la fecha de sus alegaciones y la fecha de la primera Propuesta de resolución que obra en el expediente (18 de diciembre de 2017) la persona interesada presentó, el 16 de noviembre de 2017, una comunicación de las Parcelas en las que pretendía hacer efectiva la plantación de la superficie autorizada por la Resolución de 3 de julio de 2017.

4. El 18 de diciembre de 2017, el Ilmo. Sr. Secretario General Técnico de la Consejería emitió una primera Propuesta de resolución, en el sentido de declarar la nulidad de las actuaciones objeto del procedimiento revisor; y recabar el informe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja.

5. Por medio de informe de 18 de diciembre de 2017, 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... incurrir 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 el solicitante *“adquirió derecho sin cumplir los requisitos esenciales para su adquisición”*.

6. La Secretaría General Técnica evacuó finalmente, el 16 de enero de 2018, una segunda y última Propuesta de resolución, en el mismo sentido que la previa de 18 de diciembre de 2017.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 23 de enero de 2018 y registrado de entrada en este Consejo el 30 de enero de 2018, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, remitió, al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 31 de enero de 2018, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo

El carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo en los casos de revisión de los actos administrativos resulta, con toda claridad, de lo dispuesto en el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPAC'15), a cuyo tenor: *“las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1”*.

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

Por lo demás, como claramente se infiere del art. 106.1 LPAC'15, el dictamen del Consejo Consultivo en materia de revisión de actos administrativos es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiere sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

Segundo

Sobre la nulidad de pleno Derecho de las Resoluciones de 4 de julio de 2016, 4 de noviembre de 2016 y 3 de julio de 2017, de la Dirección General de Desarrollo Rural

1. El concepto de *requisito esencial*.

El art. 47.1.f) LPAC'15 dispone que son nulos de pleno derecho *“los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o*

derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”.

A) La jurisprudencia y la doctrina han insistido, con reiteración, en la necesidad de interpretar restrictivamente los preceptos que tipifican las causas de nulidad de los actos administrativos. Y ello, porque la categoría jurídica de la *nulidad de pleno Derecho* es, dentro de la teoría de la invalidez del acto administrativo, una excepción frente a la *anulabilidad*, que constituye, a su vez, la consecuencia prevista, como regla general, para los supuestos en que un acto administrativo contraviene el ordenamiento jurídico (art. 48.1 LPAC'15).

Así lo han señalado, entre otros muchos, el Dictamen del Consejo de Estado (DCE) 485/2012, de 24 de mayo, y los en él citados.

Por ese mismo carácter excepcional de la nulidad de pleno Derecho, en la aplicación del art. 47.1.f) LPAC'15 (y de su precedente, el art. 62.1.f, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, LPAC'92) la jurisprudencia y la doctrina han trazado un concepto sumamente estricto de lo que debe entenderse por *requisitos esenciales* cuya ausencia determina la nulidad radical de los actos administrativos atributivos de derechos o facultades.

A pesar de la dificultad de establecer un criterio interpretativo general en una materia que, por su propia naturaleza, es esencialmente casuística, pueden señalarse, como orientaciones generales, que solamente son requisitos esenciales “*los auténticos presupuestos que explican y justifican la adquisición del derecho o facultad de que se trate*” (DCE 845/2013), o, en palabras del DCE 2.741/2010, los “*relativos a la estructura definitoria del acto*”.

Por otra parte, la calificación de un requisito como *esencial* ha de ceñirse “*al objeto, causa y fin del acto administrativo de que se trate*” (DCE 461/2009); añadiendo el DCE 485/2012 que “*la esencialidad presupone que ha de tratarse de un requisito que objetivamente el interesado no puede llegar a cumplir en ningún momento, por tratarse de un hecho acontecido invariable que elimina cualquier posibilidad de subsanación, y que no precisa, para constatar su carencia, de la interpretación de norma jurídica alguna*”.

En iguales términos, la Sala 3ª del Tribunal Supremo (TS) ha indicado que “*no todos los requisitos necesarios para ser titular de un derecho pueden reputarse ‘esenciales’: tan sólo los más significativos y, directa e indisolublemente, ligados a la naturaleza misma de aquél*” (STS 26-11-2008, R.Cas 1988/2006).

Esta misma idea la ha expresado el Consejo Consultivo de Canarias (Dictamen

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

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

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

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

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

D.49/14, D.51/14, D.55/14, D.57/14, D.59/14, D.60/14, D.66/14, D.2/15, D.5/15, D.6/15, D.7/15, D.8/15, D.9/15, D.11/15, D.25/15, D.31/15, D.32/15, D.36/15, D.41/15, D.42/15, D.43/15, D.44/15, D.45/15, D.46/15, D.32/17, D.36/17, D.38/17 y D.43/17 entre otros).

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

2. El bloque normativo aplicable.

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

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

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

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

Pues bien, de entre los diferentes mecanismos autorizatorios contemplados por el

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En este segundo supuesto, y en síntesis, los Estados miembros atribuirán, a cada uno de esos criterios, una determinada ponderación o valor; y confeccionarán una lista que ordene las solicitudes presentadas y admisibles, conforme a la puntuación total obtenida por cada solicitante en aplicación de esos criterios (Anexo I.B.c).

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

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

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

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

En el presente dictamen se transcriben los preceptos del RD 740/2015 vigentes tras la reforma del año 2016. Con todo, las consideraciones jurídicas que se formulan en relación con los procedimientos autorizatorios de 2016 y 2017 son comunes, dado que las modificaciones introducidas por el RD 313/2016 carecen de relevancia práctica a efectos de este dictamen.

Pues bien, como enseguida vamos a ver, el RD 740/2015 es coherente con el marco normativo comunitario que acabamos de examinar, y distingue entre los *requisitos de admisibilidad* de las solicitudes y los *criterios de prioridad* para ordenarlas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

-A partir de ahí, y en plena congruencia con el ordenamiento comunitario, el art. 11.1 del RD 740/2015 señala que, una vez ordenadas la solicitudes admisibles por su orden de puntuación: i) “*a cada solicitud con mayor puntuación, se le concederá toda la superficie solicitada, antes de pasar a la siguiente solicitud, hasta que se agote la superficie disponible*”; y ii) “*a las solicitudes con una misma puntuación, para cuyo conjunto no hubiera suficiente superficie disponible para satisfacer la superficie solicitada, se les repartirá, la superficie disponible, a prorrata, tal y como está definido en el Apartado A del Anexo I del Reglamento de Ejecución (UE) 2015/561, de la Comisión*”.

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

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

-Que la plantación de nuevas superficies de viñedo está sujeta a una prohibición general, que sólo puede ser absuelta o exonerada, en lo que hace al caso, mediante la obtención de una autorización administrativa.

-Que, tratándose de las autorizaciones para *nuevas plantaciones* de viñedo, las superficies que pueden ser autorizadas son necesariamente *limitadas* (arts. 63 y 64 Reglamento 1.308/2013).

-Que, cuando la superficie total *solicitada* por todos los participantes en el procedimiento de autorización es superior a la superficie total *autorizable*, los Estados miembros pueden establecer un orden de prelación entre unos solicitantes y otros, mediante la fijación y ponderación de diferentes *criterios de prioridad*.

-Que, cuando los Estados miembros establecen esos criterios, sólo pueden ser adjudicatarios de autorizaciones de nuevas plantaciones aquellos solicitantes que, por su grado de cumplimiento de los criterios de prioridad, tengan *puntuación suficiente* para ello, ya que los demás deben quedar excluidos.

-Que esta exclusión es una *consecuencia necesaria y automática* del hecho de que la nueva superficie plantable sea limitada.

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

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

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

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

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

En el caso que nos ocupa y respecto al **año 2017** (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 1*, en aplicación de la *regla de prorrata* establecida en el art. 11 RD 740/2015, no podría concedérseles autorización sino para un 32,11465383% de la superficie admisible solicitada por cada uno de ellos.

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

La misma circunstancia se produjo en el **año 2016** cuando la superficie autorizable era de 387 Has (conforme a la Resolución de 27 de enero de 2016, de la Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios, BOE del 30). Sólo los interesados incluidos en el *Grupo 1* ya solicitaron mucha más superficie plantable que la total disponible, por lo que a cada uno de ellos, en aplicación de la *regla de prorrata*, se les otorgó un 11,59131781 % de la superficie admisible solicitada, mientras que a los interesados con menor puntuación no se les concedió autorización alguna

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 las Resoluciones cuya revisión se pretende son actos administrativos de *naturaleza autorizatoria*, que exoneran al interesado de una prohibición, la de plantar vides, que el ordenamiento jurídico impone y configura como general; y que tales Resoluciones se dictaron en procedimientos que son de *conurrencia competitiva*, no en el sentido de que la superficie repartible que, por cualquier motivo, no sea efectivamente repartida acrezca a los demás participantes, sino en el de que, ante lo limitado de la superficie total autorizable, el otorgamiento de las autorizaciones 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 las Resoluciones cuya revisión se pretende, las cuales, por la ausencia de tal *requisito esencial*, incurren 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 16 de enero de 2018, a la que este Consejo se remite para evitar inútiles repeticiones. Sucintamente expuestos, son los siguientes:

-La explotación de la persona interesada fue dada de alta en el Registro de Explotaciones Agrarias (REA) de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) a través de la solicitud de inscripción en el Registro General de la Producción Agraria (REGPEA), en el año 2016.

-El volumen de la explotación de la que es titular la interesada asciende a 23,47. Has en 2016 y 28, 84 Has. en 2017 (fecha de referencia 28 de agosto de 2017). La inscripción original fue modificada el 16 de agosto de 2016, así como el 9 de marzo (27,88 Has.) y el 30 de mayo de 2017 (28,93 Has.) mediante sucesivas modificaciones en el REGPEA. Con respecto al volumen de la explotación y su situación en REA/REGPEA, la Resolución de autorización de nuevas plantaciones 2017 reconoce como admisible un total de 23,7135 Has, superficie inferior a la que la persona interesada tenía registrada en REA/REGPEA en la fecha de solicitud, que ascendía a 27,88 Has (modificación REGPEA de 9 de marzo de 2017). Sin embargo, resultan llamativos dos hechos constatados en el expediente: i) la solicitud se presenta el 13 de marzo de 2017, fecha en que la persona interesada dice disponer en su explotación de un total de 42,0965 Has. de superficie apta para el cultivo de viñedo,

mientras que, según la información de REA/REGPEA, su explotación completa asciende a 27,88 Has; la razón de esta discrepancia, según informa la Sección de Registros Agrarios de la Consejería, se debe a que las fincas destinadas al cultivo de almendros que le fueron arrendadas (por contrato de arrendamiento de 31 de enero de 2017) no fueron inscritas en el REA/REGPEA como parte de su explotación (lo que supone un total de 16, 35 Has no declaradas); y ii) en la Propuesta de resolución emitida por el Servicio de Viñedo, se reconocen como admisibles cuatro Parcelas incluidas en el anterior contrato de arrendamiento (todas ellas de Villarroya) mientras que el resto se excluyen. La persona interesada, en su escrito de alegaciones de 24 de mayo de 2017, renuncia expresamente a las cuatro fincas anteriores, además de a otras dos (sitadas en Grávalos), dándose la circunstancia de que las seis Parcelas indicadas, han sido computadas a efecto de superficie admisible en la Resolución de autorización.

-En cuanto al régimen de tenencia de las Parcelas de las que la persona interesada dice disponer en su explotación para el cultivo de viñedo, dichas Parcelas se han obtenido en los últimos días del mes de enero de 2017, es decir, en fechas muy próximas a la apertura del periodo de presentación de solicitudes, y a cambio de unas rentas anuales/Has. que bien pueden calificarse de irrisorias. Existen vínculos familiares entre los arrendadores y la arrendataria. Tres de los arrendadores disponen de una explotación propia y plenamente activa y, sin embargo, arriendan superficie de la que son propietarios a la persona interesada. Parte de la actividad productiva de esos tres arrendadores está destinada al cultivo de viñedo, es decir, se trata de personas que, por sus propias características, no reúnen el requisito de carecer de viñedo inscrito a la fecha de presentación de la solicitud para poder acceder al Grupo 1 de reparto de nuevas plantaciones.

-Queda constatado en el expediente que, en el trámite de liquidación de impuestos de los contratos de arrendamiento, actúa como presentador el cónyuge o pareja de la persona interesada, que es también viticultor.

-La mayoría de la superficie ya estaba en manos de la persona interesada en la campaña 2016, gracias a contratos de arrendamiento, que vuelven a formalizarse nuevamente en fechas próximas a la apertura del plazo de presentación de solicitudes 2017, resultando muy llamativo que, con fecha 5 de agosto de 2016, la persona interesada comunicara la localización concreta donde tiene intención de realizar la plantación y presentara documentación acreditativa de la disponibilidad de las fincas destinadas a ser plantadas con la superficie concedida en 2016 mediante contratos de arrendamiento firmados el 1 de enero de 2016 y liquidados fiscalmente el 5 de agosto de 2016 (fecha posterior a la notificación de la Resolución de autorización que se produjo el 15 de julio de 2016), con lo cual resulta la clara creación de condiciones artificiales para aumentar artificialmente el tamaño de la explotación y resultar menos perjudicada con el efecto de la prorrata.

-La persona interesada dispone, sólo desde el 1 de marzo de 2017, de carne de aplicador de productos fitosanitarios de nivel básico, es decir, aquel que le habilita a realizar tratamientos fitosanitarios en la propia explotación, sin emplear personal auxiliar y utilizando productos fitosanitarios que no sean ni generen gases tóxicos, muy tóxicos o mortales.

-El seguro agrario que presenta la persona interesada (con la intención de acreditar su condición de jefe de explotación) se corresponde con el año 2016 y se aseguran dos Parcelas de Calahorra por un total de 1,5 Has, cuando son Parcelas que no forman parte de su explotación, según el REGPEA.

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

-Con respecto a las facturas de ingresos presentadas, consta en el expediente una factura por venta de avena, de 523,34 euros (IVA incluido) por 2.980 Kgs. La superficie que la persona interesada destina al cultivo de avena asciende a 3,57 Has. El rendimiento medio de avena en la zona de La Rioja Baja en la campaña 2016 fue de 3.800 Kg/Ha, quedando pendiente de justificar la venta de unos 10.000 Kgs. de avena. También presenta, como ingresos, una factura por la venta de aceituna. En ambas facturas por venta de producción se aplica la compensación del 12% del Régimen especial aplicable a la agricultura y ganadería, por lo que la persona interesada debería contar con el alta de la actividad empresarial en la AEAT.

-La persona interesada aporta dos facturas de compra de fitosanitarios, de 31 de enero y 28 de febrero de 2017; sin embargo, no dispone de carné de aplicador hasta el 1 de marzo de 2017, por lo que no puede ni comprar ni aplicar productos hasta esa fecha. Aporta factura de compra de 550 litros de combustible, cuando no dispone de maquinaria en su explotación.

-La persona interesada presenta otras dos facturas, una de ellas por compra de abono de 31 de diciembre de 2016 y otra por realización de laboreos, de 30 de enero de 2017, que no merecen ninguna consideración en especial, salvo que, como el resto, son de finales de 2016 o principios de 2017, y resulta llamativo que la persona interesada no demuestre gastos ni ingresos que se correspondan con el "comienzo de su actividad agrícola", sino únicamente en fechas próximas a la presentación de la solicitud nuevas plantaciones.

-La persona interesada no presenta alta en la AEAT de la actividad agrícola ni alta en el Sistema especial para trabajadores por cuenta propia agrarios o en el Régimen especial de autónomos agrarios de la Seguridad Social; sin embargo, consta de alta en el régimen general por su actividad laboral en una empresa de calzado desde el 1 de septiembre de 2005 (según el documento oficial acreditativo de su vida laboral, presentado el 16 de marzo de 2017).

-El cuaderno de campo de la explotación, presentado por la persona interesada como consecuencia del control intermedio de marzo de 2017 con respecto al expediente de nuevas plantaciones de 2016, se constata que la explotación de la persona solicitante en marzo de 2017 se componía de cultivos de avena y olivar, entre otros, y, sin embargo, no hay ningún asiento en el cuaderno de campo con relación a dichos cultivos, no cumpliendo, además, el cuaderno de campo con los requisitos del RD 1311/2012, para un uso sostenible de los fitosanitarios.

C) Cada una de estas circunstancias, aisladamente considerada, tal vez pudiera encontrar una justificación razonable; pero, a juicio de este Consejo, la concurrencia cumulativa de todas ellas en un mismo supuesto de hecho sólo puede obedecer (sin explicación alternativa lógica posible) al propósito de aparentar, ficticia o artificialmente, la existencia de las condiciones (titularidad de una explotación agrícola) que permitieran la obtención de una autorización para plantar grandes superficies de viñedo por el solicitante; cuando éste, en la realidad material de las cosas, carece de los *requisitos esenciales* para ello, pues no es titular de una, verdadera y efectiva, explotación agrícola; propósito al que, según se desprende del expediente, se añadiría el de que buena parte de esas autorizaciones acaben siendo disfrutadas, material y efectivamente, por quienes, siendo titulares de explotaciones agrícolas, no habrían podido ser adjudicatarios de esas autorizaciones, por no cumplir los requisitos y criterios de prioridad establecidos en el nuevo régimen normativo a cuyo amparo aquellas se adjudicaron.

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

En este caso, además, la imposibilidad para la persona solicitante de obtener la puntuación suficiente es absoluta; pues, para ser considerado *joven viticultor*, es necesario ser, realmente, el titular de una explotación y asumir, como tal, el riesgo empresarial propio de la misma; condición que la persona interesada no cumplía en el momento de tomar parte en los procedimientos autorizatorios tramitados en los años 2016 y 2017, en cuyo seno se dictaron las Resoluciones de autorización administrativa cuya revisión de oficio se pretende.

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

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

Tercero

Sobre actuaciones conexas

La Resolución de 4 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 4 de mayo de 2016, dictada por el Servicio de Viñedo, en la que declara reconocer (a la persona interesada) como perteneciente al Grupo 1 de reparto y reconocerle como válidas a efectos de reparto 22,0037 Has., de un total de 28,7473 Has. solicitadas;* ii) *la Propuesta de resolución de 17 de mayo de 2017, dictada por el Servicio de Viñedo, en la que declara reconocer (a la persona interesada) como perteneciente al Grupo 1 de reparto y admitirle como válidas a efectos de reparto 14,6847 Has. de las 42,0905 Has. solicitadas;* y iii) *todos los asientos en el Registro de viñedo derivados de los actos administrativos antes referidos.*

Por lo que hace a las Propuestas de resolución de 4 de mayo de 2016 y 17 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 las Resoluciones de 4 de julio y 4 de noviembre de 2016, y 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*”.

Cuarto

Sobre los recursos administrativos presentados por la persona interesada

1. Recurso, administrativo y ordinario, de alzada

A) Del expediente remitido a este Consejo, se desprende que la persona interesada no interpuso recurso alguno frente a las Resoluciones autorizatorias del año 2016; y que, contra la Resolución de 3 de julio de 2017, presentó un recurso de alzada, en el que pidió un incremento de la superficie plantable: porque, en síntesis, consideraba que la superficie *admisible* declarada por él había sido indebidamente minorada por la Administración.

El recurso de alzada fue desestimado mediante Resolución de 12 de diciembre de 2017, de la Consejería actuante, que confirmó la recurrida; si bien advirtiendo expresamente que ello se entendía “*sin perjuicio de lo que resulte del procedimiento de revisión de oficio núm. 22/2017*”, que ahora nos ocupa, pues, tanto la interposición como la resolución del recurso de alzada, se produjeron cuando estaba ya en tramitación el procedimiento de revisión de oficio de las Resoluciones autorizatorias de 2016 y 2017, que había sido incoado el 4 de octubre de 2017.

B) En su informe de 2 de enero de 2018, los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja señalan que, a la persona interesada, debería conferírsele, en el seno del procedimiento revisor núm. 22/2017, un trámite adicional de audiencia, relativo a la Resolución desestimatoria del recurso de alzada. A su vez, el oficio de 23 de enero de 2018, de la Consejería actuante, considera que esta nueva audiencia no es necesaria, y solicita del Consejo Consultivo que manifieste su criterio al respecto.

Sobre esta cuestión, lo primero que debe señalarse es que, como es sabido, el vigente art. 106.1 LPAC'15, reproduciendo el anterior art. 102.1 LPAC'92, dispone que:

“Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de 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”.

Pues bien, en el caso que nos ocupa, la hipotética declaración de nulidad que se acordase en el procedimiento de revisión de oficio núm. 22/2017 habría de afectar a actos que ya son firmes en vía administrativa, cuales son: las Resoluciones de 4 de julio de 2016 y 4 de noviembre de 2016, porque no fueron recurridas en plazo; y la Resolución de 3 de julio de 2017, porque la persona interesada interpuso contra ella recurso de alzada, que ha sido desestimado mediante Resolución de 12 de diciembre de 2017; acto éste último que, a su vez, ha puesto fin a la vía administrativa (cfr, arts. 45.1.e) y 52.3 de la Ley riojana 4/2005, de 1 de junio).

En definitiva, las Resoluciones de 4 de julio de 2016, de 4 de noviembre de 2016 y de 3 de julio de 2017 son ya actos firmes en vía administrativa y, por ello, sin duda, susceptibles, si procede, de ser declarados nulos mediante la revisión de oficio promovida por la Administración en el procedimiento revisor núm. 22/2017 que nos ocupa, al amparo del art. 106.1 LPAC'15.

Esto dicho, para resolver adecuadamente la cuestión suscitada por los Servicios Jurídicos en relación con la Resolución de 12 de diciembre de 2017 (desestimatoria del recurso de alzada antes señalado), debe repararse en que, en este caso, aunque el acto que *formalmente* agota la vía administrativa es este último (esto es, la Resolución de 12 de diciembre de 2017, desestimatoria de la alzada), sin embargo la Resolución sobre la que *materialmente* opera el procedimiento de revisión de oficio es la originaria (es decir, la Resolución de 3 de julio de 2017, recurrida en alzada), ya que la Resolución de 12 de diciembre de 2017 (desestimatoria de dicha alzada), ha dejado incólume a la recurrida, al desestimar la alzada interpuesta contra ella.

Por ello, a criterio de este Consejo, la resolución del recurso de alzada no obliga a conferir, a la persona interesada, un trámite adicional de audiencia en el procedimiento revisor que ahora nos ocupa.

En el seno de este procedimiento de revisión de oficio núm. 22/2017, a la persona interesada, ya se le ha conferido audiencia sobre la cuestión específica que en él va a ser objeto de cognición; esto es, sobre la concurrencia, o no, en las Resoluciones autorizatorias de 2016 y 2017, de las causas de nulidad advertidas por la Administración.

En paralelo, una vez iniciado el procedimiento revisor, la persona interesada presentó recurso de alzada contra una de esas Resoluciones autorizatorias (la de 3-7-2017); y, en ese recurso, formuló las alegaciones que tuvo por conveniente, las cuales se encaminaron a solicitar un incremento de la superficie plantable inicialmente reconocida. Por ello, con la alzada, la persona interesada vino a suscitar un debate completamente autónomo, distinto, y de sentido contrario, al que estaba entablado en el procedimiento de revisión de oficio, ya que, la alzada, suponiendo la validez del acto recurrido, pretende un incremento de la superficie plantable; mientras que la revisión de oficio se dirige a una anulación radical del acto autorizatorio revisable.

Correlativamente, en su Resolución de 12 de diciembre de 2017, la Administración dio respuesta a las alegaciones vertidas en el recurso de alzada, ciñéndose a resolverlo y a desestimarlos, sin que, obviamente, pudiera pronunciarse, en esa vía de recurso, sobre la cuestión de la nulidad, pues ello hubiera supuesto empeorar la posición inicial del recurrente e incurrir en una *reformatio in peius*, prohibida por el art. 119.3 *in fine* LPAC'15, como ha señalado la jurisprudencia (cfr., por todas, la STS de 11 de mayo de 1992).

En definitiva y si bien se observa, la Resolución de 12 de diciembre de 2017 (desestimatoria de la alzada) no introdujo ningún cambio en el acto autorizatorio originario (la Resolución de 3 de julio de 2017), ni en el contenido sustantivo de la decisión jurídica que éste entraña (decisión que es la que ha de ser objeto de revisión de oficio); sino que se limita a rechazar el recurso de alzada, dejando interinamente subsistente aquel acto originario, "*sin perjuicio*", como advierte expresamente la propia Resolución de 12 de diciembre de 2017, "*de lo que resulte del procedimiento de revisión de oficio núm. 26/2017*", que ya entonces estaba en curso.

En suma, estimamos que no es preceptivo un trámite adicional de audiencia sobre la Resolución de 12 de diciembre de 2017 (desestimatoria de la alzada), pues la persona interesada se ha podido pronunciar sobre las cuestiones, fácticas y jurídicas, específicamente atinentes a la materia controvertida en el procedimiento revisor (es decir, sobre la concurrencia, o no, de causas de nulidad en las Resoluciones originarias); de suerte que esa segunda audiencia carecería de relevancia práctica, y su falta no acarrea, a la persona interesada, ninguna indefensión, pues éste concepto ha de entenderse siempre en un sentido material (como ha señalado el TC; cfr, por todas, la STC 137/1996); esto es, como una privación, real y efectiva, de la oportunidad de incorporar alegaciones y pruebas relacionadas con la cuestión controvertida en el procedimiento (en este caso, administrativo), de que se trate; lo cual no ha sucedido en el expediente que nos ocupa.

C) Cuestión distinta, claro está, es que, si se declarase la nulidad de la Resolución autorizatoria (la Resolución de 3 de julio de 2017), tal declaración tendría, por conexión, un efecto reflejo sobre la Resolución desestimatoria de la alzada (la Resolución de 12 de

diciembre de 2017), en la medida en que dicha declaración expulsaría de la vida jurídica al acto originario sobre el que se pronunció la Resolución desestimatoria de la alzada, dejando, por tanto, a ésta última, sin objeto; tal y como, al dictarla, había sido, oportuna y expresamente, advertido, por la Administración, a la persona recurrente.

2. Recurso, administrativo y extraordinario, de revisión.

A) Entre la documentación remitida al Consejo se incluye también un recurso extraordinario de revisión, interpuesto, por la persona interesada, el 29 de diciembre de 2017, contra la Resolución de 12 de diciembre de 2017, desestimatoria de la antes referida alzada.

Ciertamente, este tipo recursivo excepcional sólo puede promoverse, por tiempo limitado, por causas tasadas, y frente a actos que sean ya firmes en vía administrativa (art. 125 LPAC´15).

Por ello y dado que la expresada Resolución de 12 de diciembre de 2017 es (según acabamos de ver en los apartados anteriores) un acto firme, cabe contra ella la interposición de ese recurso, con independencia del, mayor o menor, fundamento con la que la persona interesada lo sostenga.

B) Ahora bien, al hallarse en tramitación un procedimiento de revisión de oficio, la superior intensidad de la potestad revisora que la Administración se propone ejercer en el mismo, gravita, inevitablemente, sobre ese recurso extraordinario, desplazando su eficacia.

La razón de tal desplazamiento estriba en que, si se consuma el ejercicio de esa potestad administrativa (la de revisión de oficio), mediante la anulación de la Resolución autorizatoria de 3 de julio de 2017, ello: i) acarrearía la expulsión plena de la vida jurídica de dicha Resolución, que es, en última instancia, la que ha producido los efectos (de autorización de superficie plantable) que la persona interesada pretende, mediante la interposición del recurso extraordinario de revisión, no sólo mantener, sino mejorar a su favor (incrementando dicha superficie plantable); y ii) supondría, en suma, que el recurso extraordinario mismo habría quedado privado de objeto.

C) Por consiguiente (en parangón *-mutatis mutandis-* con lo hecho por la Administración y con lo que hemos señalado respecto al recurso de alzada), la Administración actuante (sin necesidad de dar una nueva audiencia a la persona interesada) puede también (mientras siga pendiente el procedimiento de revisión de oficio), resolver el recurso extraordinario de revisión interpuesto; pero, advirtiendo, en la resolución que al respecto se adopte, que la misma debe entenderse sin perjuicio de lo que se resuelva en el procedimiento de revisión de oficio pendiente contra la originaria

Resolución autorizatoria de las nuevas plantaciones solicitadas por la persona recurrente.

CONCLUSIÓN

Única

Procede la revisión de las Resoluciones administrativas de 4 de julio de 2016, 4 de noviembre 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.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPAC'15).

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero