

En Logroño, a 18 de mayo 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 Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

55/18

Correspondiente a la consulta formulada por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en relación con la *Revisión de oficio núm. 53/17, de las Resoluciones de la DG de Desarrollo y demás actos administrativos a los que se refiere el fundamento jurídico 10º de la Propuesta de resolución de 10 de febrero de 2018, por los que autorizó, a D. R.S.L., a plantar 6,9308 Has, en 2017, de nuevos viñedos.*

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. 53/2017, de cuyo expediente resultan los siguientes datos de interés.

1. Antecedentes relativos al procedimiento de autorización de nuevas plantaciones del año 2016.

El expediente revisor nº 53/2017, que constituye el objeto de este dictamen, se refiere a la Resolución de 3 de julio de 2017, dictada en el seno del procedimiento de autorización de Nuevas Plantaciones tramitado en el año 2017. No obstante, de la documentación remitida a este Consejo Consultivo, se desprende que la persona interesada tomó parte también en el procedimiento autorizatorio correspondiente al año 2016.

En aquel procedimiento, por medio Resolución de 4 de julio de 2016, del Director General de Desarrollo Rural, se confirió, a la persona interesada, autorización para plantar 20,508 Has de nuevos viñedos.

Posteriormente, la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural incoó el expediente de revisión de oficio núm. 8/2017. Según informa la Propuesta de resolución de 20 de febrero de 2018 (integrante del expediente 53/2017), el referido procedimiento revisor núm. 8/2017 se incoó:

“...por considerar que el interesado había creado, de forma artificial, las condiciones para obtener la autorización de plantación, obtenida mediante la creación artificiosa de una gran superficie admisible... y, a dicha consideración, se llegó a través de lo ocurrido con tres Recintos, de la Parcela 222, Polígono 9, del término municipal de Clavijo; y los hechos proyectados sobre dos contratos presentados ante el Registro riojano de viñedo, con los que el interesado logra aparentar disponer jurídicamente de la totalidad de la Parcela 222, del Polígono 9, de Clavijo”.

La Propuesta de resolución de 20 de febrero de 2018, reproduce el análisis –que ya se verificó en el curso del expediente 8/2017- de los tres contratos, de arriendo y subarriendo, con los que la persona interesada pretendió justificar la disponibilidad de la mayor parte de la superficie declarada, a efectos de reparto de nuevas plantaciones, en su solicitud correspondiente al año 2016.

En aquel procedimiento revisor núm. 8/2017, se recabó el dictamen de este Consejo Consultivo, que emitió su D.55/17, favorable a:

“...la revisión de oficio de las Resoluciones administrativas, de la DG de Desarrollo Rural y demás actos administrativos conexos (expresados en el apartado séptimo de la Propuesta de resolución de 24 de julio de 2017), por los que se concedieron, (a la persona interesada), 20,508 Has para nueva plantación de viñedos; se autorizó a efectuarla en diversas Parcelas de Clavijo (La Rioja) y se inscribió la misma en el Registro Riojano de Viñedo; todo ello, por simulación de los contratos, de arriendo y subarriendo, presentados o suscritos (por la persona interesada) para acreditar fraudulentamente la disponibilidad, legalmente exigible, de los terrenos comprendidos en los Recintos (...) de la Parcela (...), del citado Municipio”.

Finalmente, la Consejería de Agricultura declaró la nulidad de la Resolución autorizatoria de 4 de julio de 2016 y de sus actos administrativos conexos. Por otro lado, la Propuesta de resolución de 20 de febrero de 2018 informa, en relación con aquel procedimiento revisor nº 8/2017, que, además de declararse la nulidad de la Resolución de 4 de julio de 2016, *“se remitieron las actuaciones a la Fiscalía, ante los indicios de que los hechos puestos de manifiesto pudieran ser constitutivos de delito”.*

2. Antecedentes relativos al procedimiento de autorización de nuevas plantaciones del año 2017.

A) 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 37,5794 Has de viña en diversas Parcelas identificadas en su solicitud, todas ellas incluidas dentro del ámbito territorial de la DOCR.

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.

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 2017.0*), 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 21 de abril de 2017, el Jefe del Servicio de Viñedo de la Dirección General de Desarrollo Rural propuso tramitar la autorización de una nueva plantación de viñedo en la Parcela indicada por la persona interesada, si bien incluyendo a ésta en el “*Grupo 2 solicitante que cumple los criterios de buen comportamiento*”. La razón, indica esa propuesta, es que “*no queda acreditado que (la persona solicitante) cumpla los requisitos para ser considerado como joven, nuevo viticultor, jefe de explotación*”.

C) Presentadas alegaciones, por la persona interesada, el 10 de mayo de 2017, fueron estimadas, y el Jefe del Servicio de Viñedo propuso, el 16 de mayo de 2017, incluir al solicitante en el Grupo 1 de reparto. Por otro lado, la propuesta limitó la superficie declarada admisible a 10,7465 Has.

D) De nuevo formuló alegaciones la persona peticionaria, el 26 de mayo de 2017, que fueron parcialmente acogidas pues, por Resolución de 3 de julio de 2017, el Director General de Desarrollo Rural elevó la superficie admisible a 21,5814 Has y le autorizó una superficie plantable de 6,9308 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 razona que esa es la superficie autorizada porque supone, respecto de la finalmente declarada admisible (21,5814 Has), 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 petitionarios de nuevas autorizaciones de plantación de viñedos.

Igualmente, la Resolución señala que *“la plantación efectiva habrá de hacerse y comunicarse antes de 3 años desde la fecha en que usted reciba esta resolución.”*

E) Como enseguida expondremos por Resolución de 17 de noviembre de 2017, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente inició el procedimiento de revisión de oficio núm. 53/2017, relativo al acto autorizatorio del año 2017, objeto de este dictamen.

F) Cuando ya se había iniciado el procedimiento revisor núm. 53/2017, la persona interesada, con fecha 26 de diciembre de 2017, presentó recurso de alzada contra la Resolución de 3 de julio de 2017, de autorización de plantación. En ese recurso solicitó un incremento de la superficie admisible y, por tanto, un aumento de la superficie autorizada.

El recurso de alzada fue desestimado por Resolución de 12 de febrero de 2018, que confirmó la Resolución de 3 de julio de 2017, poniendo de manifiesto que, ya en ese momento, se había incoado el procedimiento revisor núm. 53/2017, e indicando que, *“en la fase procedimental en la que nos encontramos, y dada la situación del conjunto del expediente, no procede realizar ninguna consideración tendente a sostener que (corresponde, a la persona interesada) una mayor superficie, ya que como se ha señalado anteriormente, el expediente está siendo objeto de revisión de oficio por creación de condiciones artificiales, lo que desaconseja hacer cualquier valoración que suponga la estimación parcial de lo solicitado (por la persona interesada) en su recurso, en base a lo establecido en el artículo 60 del Reglamento (UE) nº 1306/2013, antes señalado”*.

G) 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. Actuaciones previas a la incoación del procedimiento de revisión de oficio núm. 53/2017.

Tras el otorgamiento de la autorización conferida por Resolución de 3 de julio de 2017, la Consejería actuante contrastó 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* y *Ficha de control de expedientes*, de 20 y 24 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 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 209 y ss del expediente, se emite, el 26 de septiembre de 2017, un informe de *Recomendaciones y consideraciones finales* (páginas 223 y ss del expediente), 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, surgida en el año 2003. Figura como administrador mancomunado de una mercantil, *B.M. SL*, que cuenta con viñedo inscrito.

-Mientras, en los años 2014 y 2015, la superficie de la explotación de la persona interesada es de 0 Has, en el año 2016 (coincidiendo con el procedimiento de nuevas plantaciones correspondiente a ese año) pasa a tenerla de 178,61 Has (principalmente, de pastos permanentes). En el año 2017, la superficie se eleva todavía a 218,86 Has.

-La superficie de la explotación proviene de dos contratos de arrendamiento, suscritos entre la mercantil *A. I.R. SL* y la persona interesada, el 20-11-2015 y el 23-1-2017. La mercantil arrendadora (que es titular de viñedo inscrito) tiene como administradores a un hermano de la persona interesada (que también lo es de la mercantil *B.M. SL*) y a otra persona, que recoge notificaciones en el domicilio de la persona interesada y que, a su vez, es administradora de otra mercantil (*D.V.M. SL*), que arrienda, a *A.I.R.*, Parcelas que, por su parte, ésta subarrienda a la persona interesada.

-El segundo contrato, de 23-1-2017 (inmediatamente anterior a la solicitud de participación de la persona interesada en el procedimiento autorizador de 2017) incluye, como arrendadas, fincas que ya estaban, al parecer, incluidas en el primer contrato, de noviembre de 2015.

-Ambos contratos de arrendamiento fueron celebrados, por la persona solicitante, para cinco años, con rentas de 7,20 euros/Ha (contrato de 2015) y 31,72 euros/Ha (contrato de 2017).

-La explotación de la persona interesada carece de más maquinaria que un tractor y un remolque (inscritos en marzo de 2003) y un segundo remolque (inscrito en septiembre de 2017). Carece de seguros agrarios contratados, así como de cuaderno de explotación (CUEX), y no está inscrita en ningún Registro específico o relativo a marca de calidad (Registro de Producción Integrada, Registro de Agricultura ecológica u otros), salvo en el de la DOCR (el 22-8-2017, ya tras su participación en el procedimiento autorizatorio de 2017). El titular no dispone del carné de aplicador de productos fitosanitarios.

-El alta de la persona interesada en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos correspondiente a la actividad económica “0111, cultivo de cereales” se produce el 1-1-2017. La persona interesada no ha presentado el modelo censal correspondiente al alta en la correspondiente actividad económica (Modelo 037).

-En cuanto a los resultados económicos de la explotación, la persona interesada no aporta facturas de ingresos. Teniendo declaradas en 2016 3,32 Has de superficie para trigo, no consta factura alguna de venta de tal producto. Por otro lado, acompaña dos facturas correspondientes a “*molienda de aceite para autoconsumo*”, que acreditan que, para ese fin de autoconsumo, ha entregado en un trujal 297 kg (en la campaña 204/15) y 472 kg (en la 2016/17). No consta el destino del aceite obtenido a cambio. Por lo que hace a los gastos, sólo presenta dos facturas de escaso importe: 715 euros, por labrado de una finca, en enero de 2017; y 506 euros, por adquisición de una cantidad de abono, que parece escasa para 11,55 Has de cebada. No aporta facturas acreditativas de gastos relativos a productos o servicios fitosanitarios, o a la adquisición de semillas para los cultivos declarados.

Segundo

1. En vista de las circunstancias indicadas, el 17 de noviembre 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. 53/2017, de las siguientes actuaciones administrativas, que se concretan en el Fundamento Jurídico Noveno de la misma: *i) la Propuesta de resolución de 16 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 10,7465 Has del total de 37,5794 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) 6,9308 Has, con base en una superficie admisible de 21,5814 Has, y iii) todos los asientos en el Registro de viñedo derivados de los actos administrativos antes referidos.*

La misma Resolución de 17 de noviembre 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 persiste la obligación (de la persona interesada) de comunicar, en el plazo de un mes, la localización concreta 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 presentado el 12 de diciembre 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. El 20 de febrero de 2018, el Ilmo. Sr. Secretario General Técnico de la Consejería emitió una 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 14 de marzo de 2018, los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja se pronuncian en términos favorables a la Propuesta de revisión de oficio, y consideran, en síntesis: i) 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 obtuvo autorización para plantar sin cumplir los requisitos esenciales para su obtención; ii) que debe conferirse un trámite adicional de audiencia, a la persona interesada, sobre la Resolución de 12 de febrero de 2018, desestimatoria del recurso de alzada; y iii) que debe ampliarse el procedimiento de revisión de oficio para incluir en el mismo a la expresada Resolución de 12 de febrero de 2018, desestimatoria del recurso de alzada.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 6 de abril de 2018, y registrado de entrada en este Consejo el 10 de abril 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 11 de abril 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 la Resolución de 3 de julio de 2017, de la Dirección General de Desarrollo Rural.

1. El concepto de *requisito esencial*.

El art. 47.1.f) LPAC'15 dispone que son nulos de pleno derecho “*los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición*”.

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

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

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

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

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

En iguales términos, la Sala 3ª del Tribunal Supremo (TS) ha indicado que “*no todos los requisitos necesarios para ser titular de un derecho pueden reputarse ‘esenciales’: tan*

sólo los más significativos y, directa e 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).

El RD 740/2015 es coherente con el marco normativo comunitario que acabamos de examinar, y distingue entre los requisitos de *admisibilidad* de solicitudes y los criterios de prioridad.

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

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

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

Como es evidente, todos estos mecanismos de control se ordenan a garantizar que las superficies que se pretenden plantar de viñedo sean, realmente, admisibles en tanto que aptas para dicho fin; pero también a hacer efectiva la *cláusula de elusión* prevista por el art. 60 Reglamento 1306/2013; pues, con ese control, se trata de evitar que un solicitante, mediante un incremento ficticio de la superficie disponible (base de cálculo), pueda obtener (por

aplicación del porcentaje correspondiente en caso de insuficiencia de superficie suficiente para todos los solicitantes), una autorización administrativa para plantar una superficie mayor de la que realmente le hubiera debido corresponder.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Reglamento 1.308/2013).

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

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

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

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

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

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

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

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

En el caso que nos ocupa, en el ámbito territorial de la Denominación de Origen

Calificada Rioja (DOCR), fue declarada autorizable una superficie total de 645 Has, mediante Resolución de 24 de enero de 2017, de la Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (BOE del 30).

Sin embargo, la superficie admisible solicitada por los interesados del denominado *Grupo 1* (esto es: el de los *jóvenes nuevos viticultores*, que tenían 20 puntos) ya rebasaba ampliamente esa superficie máxima autorizable, por lo que el Ministerio de Agricultura -según recoge la citada Resolución de 3 de julio de 2017- informó a la CAR de que, a cada uno de los solicitantes pertenecientes a ese *Grupo 1*, en aplicación de la *regla de prorrata* establecida en el art. 11 RD 740/2015, no podría concedérseles autorización sino para un 32,11465383% de la superficie admisible solicitada por cada uno de ellos.

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

B) Expuesto lo que antecede, estamos ya en condiciones de afirmar: **i)** primero, que, de acuerdo con el marco normativo que debió regir el acto cuya revisión se pretende, el requisito de la *puntuación suficiente* es, sin duda, *esencial* para que cualquier solicitante de una autorización de nueva plantación fuera adjudicatario de la misma; y **ii)** segundo, que para obtener esa *puntuación suficiente*, es preciso reunir todas las condiciones que hacen a un solicitante merecedor de la condición de *joven nuevo viticultor*, y, con ello, la de tener la condición de *jefe de explotación*, entendida tal noción como la de *ser titular de una explotación agrícola, real y efectiva, cuya titularidad entrañe, para el solicitante, materialmente, el riesgo empresarial inherente a la actividad de producción vitícola*.

Pues bien, con arreglo a los parámetros interpretativos descritos en el apartado 1 de este Fundamento de Derecho, parece poco discutible que el requisito de la puntuación suficiente (y, con él, el de reunir los requisitos necesarios para ser considerado *joven nuevo viticultor*) debe reputarse *esencial* para la adquisición del *derecho o facultad* que el otorgamiento de la autorización entraña.

Y es que, si, como hemos expuesto con anterioridad, *requisitos esenciales* serían los que “*explican y justifican la adquisición del derecho o facultad de que se trate*”, o, si se prefiere, aquellos con cuya concurrencia el legislador quiere asegurar el cumplimiento de los fines perseguidos por una norma y la tutela de los intereses fundamentales que con ella se protegen o promueven; es evidente que la exigencia de que el solicitante de una nueva plantación tenga puntuación suficiente (y para ello, que tenga la condición de *joven nuevo viticultor*) entra dentro de la definición de *requisito esencial*, como hemos indicado, por todos, en nuestro dictamen D.45/17.

Por lo pronto, atendiendo al *objeto, causa y fin del acto*, debe repararse en que la Resolución cuya revisión se pretende es un acto administrativo de *naturaleza autorizatoria*, que exonera al interesado de una prohibición, la de plantar vides, que el ordenamiento jurídico impone y configura como general; y que tal Resolución se dictó en un procedimiento que es de *concurrencia 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 la Resolución cuya revisión se pretende, la cual, por la ausencia de tal *requisito esencial*, incurre en la causa de nulidad descrita por el art. 47.1.f) LPAC'15.

Como no podía ser de otro modo, la realidad material subyacente ha tenido que ser desentrañada por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, a través de la acumulación de un conjunto de hechos indiciarios, pues el interesado creó artificialmente las condiciones para aparentar su condición de *jefe de explotación*.

En este sentido, debe recordarse que, en nuestro Derecho, las presunciones son un medio apto para la prueba de los hechos jurídicamente relevantes, de conformidad con los arts. 385 y 386 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (también en el ámbito de los procedimientos administrativos, ex art. 77.1 LPAC'15), requiriendo tal medio probatorio que, además de la prueba plena de los hechos-indicio, exista, entre éstos y los

hechos presuntos, un *enlace preciso y directo según las reglas del criterio humano* (art. 386 LECiv y, por todas, Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 31 de mayo de 2016; R. cas. núm. 1740/2015).

En palabras de la Sentencia, de la Sala de lo Contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, de 29 de mayo de 2014 (Rec. 103/2013), *“la prueba de presunciones es perfectamente apta para descubrir un fraude de ley como el detectado, pues no puede exigirse la prueba directa de lo que pretende ocultarse, ya que es difícilmente imaginable que muestre al exterior y sin disimulo sus acciones quien realiza actividades que la legalidad no ampara”*.

4. Indicios expresivos de la falta de requisitos esenciales en el presente caso.

A) El expediente revisor que se nos ha remitido acredita los hechos indiciarios creados artificialmente por la persona interesada para aparentar que reúne los requisitos esenciales exigidos por la normativa vigente. En concreto, tales indicios son descritos y analizados, pormenorizadamente, en los Fundamentos Jurídicos Cuarto, Quinto y Sexto de la Propuesta de resolución, de la Secretaría General Técnica, de 20 de febrero de 2018, a la que este Consejo se remite para evitar inútiles repeticiones. Sucintamente expuestos, son los siguientes:

-La persona solicitante, de 40 años, es titular de una explotación, surgida en el año 2003, que, sin embargo, en los años 2014 y 2015, no tiene ninguna superficie declarada. La persona interesada figura como administrador mancomunado de una mercantil, *B.M. SL*, que cuenta con viñedo inscrito.

-Mientras, en los años 2014 y 2015, la superficie de la explotación de la persona interesada es de 0 Has, en el año 2016 (coincidiendo con el procedimiento de nuevas plantaciones correspondiente a ese año) pasa a tenerla de 178,61 Has (principalmente, de pastos permanentes). En el año 2017, la superficie se eleva todavía a 218,86 Has.

-La superficie de la explotación proviene de dos contratos de arrendamiento, suscritos entre la mercantil *A.I.R. SL* y la persona interesada, el 20-11-2015 y el 23-1-2017. La mercantil arrendadora (que es titular de viñedo inscrito) tiene, como administradores, a un hermano de la persona interesada (que también lo es, como la persona interesada, de la mercantil *B.M. SL*) y a una segunda persona, que recoge notificaciones en el domicilio de la persona interesada y que, a su vez, es administradora de otra mercantil (*D.V.M. SL*), que ha arrendado, a *A.I.R.*, Parcelas que, por su parte, ésta subarrienda a la persona interesada.

-En el año 2017, en la explotación de la persona interesada figuran incluidas Parcelas que, en años anteriores, integraban las de mercantiles como *B.M. SL* (de la que es administrador la persona interesada, y que cuenta con viñedo inscrito), o *B.S.P. SA* (de la que es presidente el hermano de la persona interesada, y que también cuenta con viñedo inscrito).

-El segundo contrato, celebrado entre *A.R.I.R. SL* y la persona interesada, de 23-1-2017 (fecha inmediatamente anterior a la solicitud de participación de la persona interesada en el procedimiento autorizador de 2017), incluye, como arrendadas, fincas que ya estaban, al parecer, incluidas en el

primer contrato, de noviembre de 2015.

-La superficie solicitada como admisible por la persona interesada en el procedimiento autorizatorio correspondiente a 2017 procede del segundo contrato de arrendamiento, de 23 de enero de 2017, celebrado entre la persona solicitante y la arrendadora *A.I.R. SL*.

-A su vez, en cuanto al título jurídico por el cual la arrendadora dispone de las Parcelas, la persona interesada aporta varios contratos (de compraventa y arrendamiento), celebrados entre la arrendadora y terceros entre el 29 de marzo de 2016 y el 10 de marzo de 2017 (en fechas que coinciden con la tramitación de los procedimientos autorizatorios de 2016 y 2017). Por lo que hace a los arrendamientos suscritos, en calidad de arrendataria, por *A.I.R. SL*, uno de ellos se celebra con *D.V.M. SL* (el 9 de enero de 2017), cuya administradora (que lo es también de *A.I.R. SL*) recoge notificaciones en el domicilio de la persona interesada.

-Ambos contratos de arrendamiento fueron celebrados por la persona solicitante, para cinco años y con rentas de 7,20 euros/Ha (contrato de 2015) y 31,72 euros/Ha (contrato de 2017), que son muy inferiores a las de mercado.

-Como razona la Propuesta de resolución de 20 de febrero de 2018, la duración de los contratos es “*casi incompatible con el cultivo de viñedo*”, afirmación que parece razonable, si se atiende al número de años necesario para que una viña plantada comience a ser productiva.

-La mercantil arrendadora (*A.I.R. SL*), era titular de viñedo inscrito en el Registro riojano de Viñedo, por lo que nunca habría podido estar incluida en el Grupo 1 de reparto, único que accedió en 2017 (al igual que había sucedido en 2016) a la adjudicación de nuevas superficies plantables. La misma circunstancia puede predicarse de las mercantiles *B.M. SL* y *B.S P. SA*.

-Estas circunstancias apuntan a una voluntad de incrementar ficticiamente la superficie disponible; ya que, cuanto mayor sea la superficie solicitada por un interesado, mayor será, por aplicación de la regla de prorrata del art. 11 RD 740/2015, la superficie plantable que se le conceda.

-La persona interesada tiene, como única maquinaria agrícola inscrita a su nombre en el REA, un tractor de, al menos, 14 años de antigüedad (pues fue inscrito en el REA en marzo de 2003) y dos remolques (uno antiguo, también inscrito en marzo de 2003; y, otro, en septiembre de 2017). La maquinaria agrícola es un elemento material imprescindible para la producción vitícola y, cabalmente, constituye uno de los que necesariamente debe formar parte del conjunto organizado de bienes y derechos que conforma toda explotación agrícola, tal como la define el art. 2.2 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de Explotaciones Agrarias. Por ello, la escasez de maquinaria propia de la persona interesada contrasta con el tamaño de la explotación de la que dice ser titular (casi 220 Has).

-La explotación no está inscrita en ningún Registro específico o relativo a marca de calidad (Registro de Producción Integrada, Registro de Agricultura ecológica u otros), con la única excepción del Registro de la DOC Rioja, en la que está inscrito desde agosto de 2017, ya con posterioridad a su participación en los procedimientos de nuevas plantaciones de 2016 (en el que se le adjudicaron superficies plantables) y 2017. La persona interesada no ha aportado cuaderno de explotación, ni consta que la explotación disponga de él, circunstancia que, de nuevo, resulta llamativa en una explotación de tan gran tamaño.

-La persona solicitante no tiene carné para aplicar productos fitosanitarios, lo que no parece coherente con el hecho de ser titular de una explotación con 218,86 Has de superficie declarada en 2017 (y 178,61 Has en 2016).

-Se aprecia una desproporción evidente entre el supuesto tamaño de la explotación (178,61 Has, en 2016 y 218,86 Has, en 2017) y sus resultados económicos de los ejercicios 2016 y 2017. En efecto:

i) Por un lado, el interesado no aporta facturas de ingresos. Puede destacarse, por ejemplo, que, habiendo declarado, en 2016, una superficie de 3,32 Has de superficie para trigo, no conste factura alguna de venta de tal producto. Tan sólo acompañó, en el curso del procedimiento autorizatorio correspondiente a 2017, dos facturas correspondientes a “*molienda de aceite para autoconsumo*”, que acreditan que, para ese fin de autoconsumo, entregó en un trujal 297 kg (en la campaña 204/15) y 472 kg (en la 2016/17), sin que tampoco conste el destino del aceite obtenido a cambio.

ii) Por lo que hace a los gastos, sólo presenta dos facturas, de muy reducido importe, en relación con el afirmado tamaño de la explotación: 715 euros, por labrado de una finca, en enero de 2017 (debiendo recordarse la escasa maquinaria propia de la que dispone la persona interesada); y 506 euros, por adquisición de una cantidad de abono, que parece escasa para 11,55 Has, de cebada. No aporta facturas acreditativas de gastos relativos a productos o servicios fitosanitarios, o a la adquisición de semillas para los cultivos declarados.

iii) Por otra parte, resulta llamativo que una explotación que, según sostiene la persona interesada, desde 2016 tiene una superficie tan extensa no haya registrado ingreso alguno, ni más gastos que los resultantes de las facturas acompañadas antes del inicio del procedimiento revisor.

-La persona solicitante (cuya supuesta explotación es improductiva) no ha acreditado en el expediente una solvencia económica que pueda considerarse suficiente como para ejecutar la plantación de viñedo como la inicialmente pretendida (37,5794 Has), resultando evidente la “*desproporción*” entre el proyecto empresarial que pretendía acometer (que requerirían una inversión estimada de unos 300.000 euros, según la Propuesta de resolución de 20 de febrero de 2018), y los medios e infraestructura de los que dispone. La persona interesada, en el expediente revisor, se ha limitado a aportar un “*certificado*” de la entidad bancaria Ibercaja, expedido en diciembre de 2017, que expresa que la persona interesada “*es cliente de esta entidad... es digno de nuestra confianza y goza de buena reputación financiera*”, aunque aclara que “*esta información... en ningún caso debe entenderse como garantía o promesa de garantía.*” Sin embargo, no ha aportado ningún documento que permita acreditar ni cuantificar sus disponibilidades económicas o patrimoniales (bienes, derechos, rentas, activos patrimoniales...) para acometer esa inversión, a pesar de la relativa facilidad de probar ese extremo.

-Por otro lado, tampoco consta que la persona interesada haya solicitado ayudas para la incorporación de jóvenes a la actividad agraria, a pesar de su edad (40 años).

-No consta que la persona solicitante, a pesar del gran tamaño de su explotación, tenga suscrito ningún seguro agrario para las campañas 2016 y 2017.

-Tampoco se ha acreditado que la persona interesada, al participar en los procedimientos autorizatorios, hubiera presentado la declaración censal de alta en actividades económicas (ante la AEAT). Tampoco ha aportado el informe oficial de su vida laboral, ni la declaración de IRPF correspondiente al ejercicio 2016. Su alta en el Régimen Especial de Seguridad Social correspondiente a trabajadores autónomos y a la actividad de cultivo de cereales no tiene lugar hasta el 1-1-2017, lo que contrasta con el hecho de que, en 2016, fuera titular de una explotación agraria con casi 180 Has de superficie declarada.

B) 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 autorizatorio tramitado en el año 2017, en cuyo seno se dictó la Resolución de autorización cuya revisión de oficio se pretende.

En fin, como se ha señalado ya, la Resolución de autorización que nos ocupa produce un resultado radicalmente contrario al buscado por las normas a cuyo amparo se dictó, 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 a plantar las nuevas superficies cultivables.

En consecuencia, la referida Resolución debe considerarse nula de pleno Derecho, de acuerdo con el art. 47.1.f) LPAC'15.

Tercero

Sobre actuaciones administrativas conexas

1. La Resolución de 17 de noviembre 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 dos: i) la Propuesta de resolución de 16 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 10,7465 Has; y ii) todos los asientos que se hayan practicado en el Registro riojano de viñedo, derivados de las Resoluciones referidas.

Por lo que hace a la Propuesta de resolución de 16 de mayo de 2017 (y la misma consideración podría hacerse respecto de la previa de 21 de abril de 2017), esta constituyó un acto de mero trámite, integrante del procedimiento administrativo de autorización de *nueva plantación* promovido por el interesado. Naturalmente, en caso de una eventual declaración de nulidad de la Resolución, tal declaración habrá de privar sobrevenidamente de cualquier efecto a lo que no era sino una “propuesta” que, a la postre, el órgano competente para resolver el procedimiento no habrá aceptado.

Siguiendo esta doctrina, que ya hemos expuesto en otros dictámenes (D.42/18, D.43/18, D.44/18, D.45/18 y D.48/18, entre otros muchos, recaídos en procedimientos de revisión de oficio de autorizaciones de plantación de viñedo), la Propuesta de resolución de 20 de febrero de 2018 ya no alude a las referidas propuesta de resolución antecedentes y sólo alude a la Resolución de 3 de julio de 2017 por la que se autorizó la plantación que nos ocupa.

2. Sin embargo, la expresada propuesta de resolución de 20 de febrero de 2018 sigue aludiendo a los asientos del Registro de viñedos y, a este respecto, es también obvio que, como hemos señalado igualmente en diversos dictámenes (D.42/18, D.43/18, D.44/18, D.45/18 y D.48/18, entre otros muchos), 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”*.

3. Las actuaciones conexas derivadas de la presentación de un recurso de alzada son objeto del siguiente Fundamento de Derecho.

Cuarto

Sobre el recurso de alzada presentado por la persona interesada contra la Resolución de 3 de julio de 2017

1. Del expediente remitido a este Consejo, se desprende que, el 26 de diciembre de 2017, la persona interesada presentó un recurso, administrativo y ordinario, de alzada contra la Resolución de 3 de julio de 2017, por la que se le autorizó la plantación de viñedo. En ese recurso, interesó un incremento de la superficie plantable, porque, en síntesis, consideraba que la superficie *admisible*, declarada por dicha persona interesada, había sido indebidamente minorada por la Administración actuante.

El recurso de alzada fue desestimado mediante Resolución de 12 de febrero de 2018, de la Consejería actuante, que confirmó la recurrida; si bien advirtiendo expresamente que ello se entendía sin perjuicio de lo que resultara del procedimiento de revisión de oficio núm. 53/2017, 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 la Resolución autorizatoria de 3 de julio de 2017, procedimiento que había sido incoado el 17 de noviembre de 2017.

2. En su informe de 14 de marzo de 2018, los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja señalan: i) que, a la persona interesada, debería conferírsele, en el seno del procedimiento revisor núm. 53/2017, un trámite adicional de audiencia, relativo a la Resolución desestimatoria del recurso de alzada; y ii) que dicho procedimiento revisor núm. 53/2017, debería ser ampliado para extenderse también a la declaración de nulidad de la Resolución de 12 de febrero de 2018, desestimatoria del recurso de alzada.

A su vez, el oficio de 6 de abril de 2018, de la Consejería actuante, considera que dicha nueva audiencia y ampliación no son necesarias y solicita, del Consejo Consultivo, que manifestemos nuestro criterio al respecto.

3. Comenzando por la cuestión relativa a si es preciso o no un nuevo trámite de audiencia, 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. 53/2017 habría de afectar a un acto que ya es firme en vía administrativa, pues contra la Resolución de 3 de julio de 2017, el interesado interpuso recurso de alzada, que ha sido desestimado mediante Resolución de 12 de febrero de 2018; acto este 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, la Resolución de 3 de julio de 2017 es ya un acto firme en vía administrativa y, por ello, sin duda, susceptible, si procede, de ser declarado nulo mediante la revisión de oficio promovida por la Administración en el procedimiento revisor núm. 53/2017 que nos ocupa, al amparo del art. 106.1 LPAC'15.

Esto dicho, para resolver adecuadamente la cuestión suscitada en relación con la Resolución de 12 de febrero de 2018 (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 febrero de 2018, 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 febrero de 2018 (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. 53/2017, 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 la Resolución autorizatoria de 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 esa Resolución autorizatoria; 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 febrero de 2018, 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* LPACP '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 febrero de 2018 (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 de lo que resulte del procedimiento de revisión de oficio núm. 53/2017”, que ya entonces estaba en curso, como indica la propia Resolución de 28 de diciembre de 2017, que se considera que “*no procede realizar ninguna consideración tendente a sostener que le corresponde al interesado una mayor superficie de reparto*” ... “*dada la situación del conjunto del expediente*” y por cuanto que “*el expediente está siendo objeto de revisión de oficio por creación de condiciones artificiales.*”

En suma, estimamos que no es preceptivo un trámite adicional de audiencia sobre la Resolución de 12 de febrero de 2018, 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.

4. Respecto a la cuestión de si procede o no ampliar el procedimiento revisor que nos ocupa para introducir en el mismo a la Resolución de 12 de febrero de 2018, desestimatoria del recurso de alzada, podemos señalar que 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 febrero de 2018, 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 febrero de 2018 (desestimatoria de dicha alzada), ha dejado incólume a la recurrida, al desestimar la alzada interpuesta contra ella.

Por ello, a criterio de este Consejo, no procede ampliar el procedimiento revisor de oficio que nos ocupa para incluir en el mismo expresamente a la Resolución de 12 de febrero de 2018 (desestimatoria del recurso de alzada) ya que, la misma carece de efectos favorables, para la persona interesada, que proceda declarar nulos, y además, está conectada directamente con la Resolución recurrida (Resolución de 3 de julio de 2017), por lo que, en su caso, resultará afectada por la nulidad que de la misma se declare.

En efecto, la Resolución de 12 de febrero de 2018 (desestimatoria de la alzada) no introdujo ningún cambio en el acto autorizante originario (Resolución de 3 de julio de 2017); objeto de la revisión de oficio que ahora nos ocupa, sino que se limita a rechazar el recurso de alzada, dejando interinamente subsistente aquel acto originario, lo que, obviamente, debe

entenderse siempre *sin perjuicio, de lo que resulte del procedimiento de revisión de oficio* núm. 53/2017, que posteriormente se incoó y que ahora nos ocupa.

Por tanto, si se declara la nulidad de las Resolución autorizatoria de 3 de julio de 2017, tal declaración tendrá, por conexión material, un efecto directo sobre la Resolución desestimatoria de la alzada (la Resolución de 12 de febrero de 2018), 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, obviamente hay que entender en el presente caso, según hemos señalado antes y también en otros casos de revisión de oficio similares; y tal y como, al dictarla, había sido, oportuna y expresamente, advertido, por la Administración, a la persona recurrente.

CONCLUSIONES

Única

Procede la revisión de las Resolución administrativa de 3 de julio de 2017 por concurrir en ella la causa de nulidad de pleno Derecho comprendida en el apartado f) del artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPAC'15).

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

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero