

En Logroño, a 4 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

48/18

Correspondiente a la consulta formulada por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en relación con la *Revisión de oficio núm. 54/17, de las Resoluciones de la DG de Desarrollo Rural y demás actos administrativos a los que se refiere el fundamento jurídico 9º de la Propuesta de resolución de 22 de enero de 2018, por los que autorizó a D^a. M.M.J. a plantar 0,8787 Has, en 2016, y 1,9849 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. 54/2017, de cuyo expediente resultan los siguientes datos de interés.

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

A) El 10 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 un total de 7,8832 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 nuevo 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 560/2015, de 15 de diciembre de 2014, 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 dicha persona solicitante pretendía ser encuadrado dentro del *Grupo 1* de los *criterios de prioridad* establecidos por el RD 740/2015.

B) El 2 de mayo de 2016, el Jefe del Servicio de Viñedo de la Dirección General de Desarrollo Rural propuso tramitar la concesión de 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, limitó la declarada admisible a 3,275 Has.

El 27 de mayo de 2016 la persona solicitante presentó escrito por el que interesó que fuera declarada admisible la totalidad de la superficie inicialmente solicitada.

C) Por Resolución de 4 de julio de 2016, el Director General de Desarrollo Rural autorizó, a la persona solicitante, una superficie plantable de 0,8787 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 finalmente declarada admisible (que la Resolución de 4 de julio de 2016 elevó hasta 7,5812 Has), 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.

D) La persona interesada, por medio de escrito presentado el 8 de agosto de 2016, y en cumplimiento de la Resolución de 4 de julio de 2016, concretó las Parcelas en la que pretendía realizar la nueva plantación, todas ellas en el término municipal de Autol (La Rioja).

E) Con posterioridad, y por Resolución 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 total de 0,8787 Has en las Parcelas indicadas.

Igualmente, la Resolución señaló: i) que la plantación habrá de ejecutarse, como máximo, 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*”.

F) 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 15 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 20,8559 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*), 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 interesada el 9 de mayo de 2017, fueron estimadas, y el Jefe del Servicio de Viñedo propuso, el 17 de mayo de 2017, incluir a la persona solicitante en el Grupo 1 de reparto. Por otro lado, la propuesta limitó la superficie declarada admisible a 6,1808 Has.

D) De nuevo formuló alegaciones la persona peticionaria, el 28 de mayo de 2017, sin que fueran acogidas; de modo que, por Resolución de 3 de julio de 2017, el Director General de Desarrollo Rural, autorizó una superficie plantable de 1,9849 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 (6,1808 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 peticionarios 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 luego expondremos, por Resolución de 3 de noviembre de 2017, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente inició el procedimiento de revisión de oficio núm. 54/2017, relativo a las autorizaciones de plantación de los años 2016 y 2017.

F) La persona interesada, por medio de escrito presentado el 27 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.

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. La Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja 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 4 de octubre 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 79 y ss del expediente, se emite, el 5 de octubre de 2017, un informe de *Recomendaciones y consideraciones finales* (páginas 88 y ss del expediente), del que resultan, entre otros, y junto con los documentos anteriores, los siguientes datos:

-La persona solicitante, de 36 años, es titular de una explotación surgida en el año 2016, coincidiendo con la tramitación del primer procedimiento de autorización de nuevas plantaciones.

-La explotación tuvo, inicialmente, una superficie de 2,0324 Has, de barbecho tradicional; y de 0,5585 Has, de almendros. En 2017, esa superficie se incrementa hasta las 22,10 Has, de barbecho.

-Las Parcelas, o son propiedad de la interesada y de su esposo, o provienen de tres contratos de arrendamiento, todos fechados en enero de 2017, en fechas inmediatamente anteriores a la solicitud de participación en el procedimiento correspondiente a dicho año.

-Esos contratos fueron celebrados, por la persona solicitante, a precios notablemente inferiores a los de mercado. Uno de ellos, por superficie de 12 Has, con duración de un año. Otro, por cinco años, lo celebró con la madre de su esposo. Y un tercero, también por cinco años y por superficie de unas 3 Has, lo suscribió el 10 de enero de 2017 con su propio esposo.

-El esposo de la persona interesada consta, en 2016 y 2017, como titular de una explotación agrícola inscrita en el REA, y como titular de 6,8803 Has de viñedo.

-La explotación de la persona interesada carece de maquinaria o seguros agrarios contratados, así como de cuaderno de explotación (CUEX), 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 no ha acreditado estar inscrita en el Régimen correspondiente de Seguridad Social ni ha presentado el modelo censal correspondiente al alta en la correspondiente actividad económica (Modelo 037).

-La persona interesada no aporta facturas de ingresos de la explotación; y solamente dos facturas, que parecen ser de gastos, ambas fechadas en enero de 2017: una, por importe de 241,47 euros, en concepto de “*almendra largueta*”; y otra, por importe de 326,04 euros, por la adquisición de sulfato amónico.

Segundo

1. En vista de las circunstancias indicadas, el 3 de noviembre de 2017 y como antes hemos indicado, 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. 54/2017, 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 2 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 admitirle como válidas 3,275 Has del total de 7,8832 Has solicitadas;* ii) *la Resolución de fecha 4 de julio de 2016, dictada por el Ilmo. Sr. Director General, mediante la que se (autorizan, a la persona interesada) 0,8787 Has, con base en una superficie admisible de 7,5812 Has;* iii) *la Resolución de 4 de noviembre de 2016, del mismo órgano, por la que se le autoriza a plantar viñedo, por esa superficie total autorizada, en diversas parcelas de la localidad de Autol;* 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 21 de abril de 2017, dictada por el Servicio de Viñedo, en la que declara reconocer al solicitante como perteneciente al Grupo 2;* ii) *la Propuesta de resolución de 17 de mayo de 2017, dictada por el Servicio de Viñedo, en la que declara reconocerle como perteneciente al Grupo 1 de reparto y admitirle como válidas 6,1808 Has del total de 20,8559;* iii) *la Resolución de fecha 3 de julio de 2017, dictada por el Ilmo. Sr. Director General, mediante la que se (autorizan, a la persona interesada) 1,9849 Has, con base en una superficie admisible de 6,1808 Has y* iv) *todos los asientos en el Registro de viñedo derivados de los actos administrativos antes referidos.*

-La misma Resolución de 3 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 de 23 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 Propuesta de resolución, la persona interesada, por medio de escrito presentado el 27 de noviembre de 2017, concretó las Parcelas en las que pretendía realizar la nueva plantación.

4. El 22 de enero 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.

5. Por medio de informe de 28 de febrero 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, 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 la persona solicitante obtuvo las autorizaciones administrativas de plantación sin cumplir los requisitos esenciales para ello.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 5 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 las Resoluciones de 4 de julio y 4 de noviembre de 2016, y 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 un 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 prorata* 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 prorata*, 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 *concurrentia 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*, incurrían 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 22 de enero de 2018, a la que este Consejo se remite para evitar inútiles repeticiones. Sucintamente expuestos, son

los siguientes:

-La persona interesada tiene 36 años, y su cónyuge es titular de viñedo inscrito.

-La explotación nace en 2016, coincidiendo en el tiempo con la presentación de la solicitud de autorización correspondiente al procedimiento 2016. Inicialmente, esa explotación tuvo una superficie de 2,0324 Has, de barbecho tradicional, y de 0,5585 Has, de almendros; si bien, la persona interesada, en su solicitud de participación en el procedimiento autorizador de 2016 declaró una superficie admisible mucho mayor (7,8832 Has), sin que, en relación con ese año, acredite los títulos jurídicos (contratos de arrendamiento o similares) en virtud de los cuales disponga de esa superficie admisible tan abultada.

-En 2017 la superficie de la explotación se incrementa aún hasta las 22,10 Has de barbecho. La mayoría de las Parcelas declaradas como integrantes de la explotación en 2017 estaban incorporadas, en 2015 y 2016, a la explotación agrícola de su esposo.

-En el procedimiento autorizador correspondiente al año 2017, la persona interesada declarará como admisibles, a efectos de ser plantadas de viñedo, 20,8559 Has. Buena parte de esas superficies no son propiedad de la persona interesada, sino que ésta las incorpora a su explotación por medio de tres contratos de arrendamiento. Todos, celebrados en enero de 2017, en fechas inmediatamente anteriores a la solicitud de participación en el procedimiento correspondiente a dicho año.

-Todos esos contratos fueron celebrados, por la persona solicitante, a precios que la Propuesta de resolución califica como “*irrisorios*”, siendo llamativo, por ejemplo, un contrato suscrito por 1 único año, relativo a una superficie de más de 12 Has. Los otros dos contratos los suscribe la persona solicitante, por cinco años, con su propia suegra, uno, y con su esposo, otro.

-Una vez concluido el término de vigencia de los contratos (1 año y 5 años, respectivamente), la disponibilidad de las Parcelas (ahora con sus correspondientes autorizaciones de plantación) retornaría a los arrendadores, por lo que, como razona la Propuesta de resolución, la pérdida de disposición del arrendador “*es solo aparente*”. Dado el tiempo de que dispondría la persona solicitante para ejecutar la plantación (hasta tres años) y el necesario para que las vides alcancen un estado productivo (al menos dos), es claro que el tiempo de duración de los contratos o no permite una explotación mínimamente prolongada en el tiempo del viñedo que llegara a plantarse (caso de los contratos de cinco años), o la hace sencillamente imposible (caso del arrendamiento por periodo de un único año).

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

-La persona solicitante es profesora en un colegio público, según informa la Propuesta de resolución (página 183 del expediente).

-La persona interesada carece de maquinaria agrícola (ninguna figura inscrita a su nombre en el Registro Oficial de Maquinaria Agrícola), elemento material imprescindible para la producción vitícola y que, 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. Ausencia tanto más llamativa cuanto que la explotación de la que la interesada dice ser titular tiene más de 22 Has de

superficie.

-La explotación carece de cuaderno de explotación (CUEX), 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 solicitante no tiene formación para aplicar productos fitosanitarios, lo que no parece coherente con el hecho de ser titular de una explotación con más de 22 Has de superficie declarada en 2017.

-Se aprecia una desproporción evidente entre el supuesto tamaño de la explotación (más de 22 Has) y sus resultados económicos de los ejercicios 2016 y 2017. La persona interesada, en el curso del procedimiento de revisión de oficio, sólo aporta dos únicas facturas, datadas en enero de 2017. Por sus formatos, ambas parecen ser de gastos, y sus importes acumulados no llegan a los 700 euros. Por otra parte, la persona solicitante no acredita ingreso alguno derivado de su explotación, resultando llamativo que una explotación que, supuestamente, se habría constituido en el año 2016, y que cuenta con una superficie tan extensa, no haya registrado más gastos que los reseñados, y no tenga ningún ingreso acreditado

-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 inicialmente pretendida (más de 20 Has), resultando evidente la “*desproporción*” entre el proyecto empresarial que pretendía acometer, y los medios e infraestructura de los que dispone. Por otro lado, tampoco consta que haya solicitado ayudas para la incorporación de jóvenes a la actividad agraria, a pesar de su edad (36 años).

-No consta que la persona solicitante tenga suscrito ningún seguro agrario para las campañas 2016 y 2017.

-Tampoco se ha acreditado que la persona interesada haya solicitado su alta en el Régimen correspondiente de Seguridad Social (ante la TGSS), ni presentado la declaración censal de alta en actividades económicas (ante la AEAT). Tampoco ha aportado el documento oficial acreditativo de su vida laboral.

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 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 administrativas conexas.

La Resolución de 3 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, las siguientes: **i)** *la Propuesta de resolución de 2 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 admitirle como válidas 3,275 Has del total de 7,8832 Has solicitadas; ii)* *la Propuesta de resolución de 21 de abril de 2017, dictada por el Servicio de Viñedo, en la que declara reconocer al solicitante como perteneciente al Grupo 2; iii)* *la Propuesta de resolución de 17 de mayo de 2017, dictada por el Servicio de Viñedo, en la que declara reconocerle como perteneciente al Grupo 1 de reparto y admitirle como válidas 6,1808 Has del total de 20,8559; y iv)* *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 2 de mayo de 2016, y de 27 de abril y 17 de mayo de 2017, todas ellas constituyen actos de mero trámite, integrantes de los procedimientos administrativos de autorización de *nueva plantación* promovidos 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 era 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*”.

CONCLUSIONES

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