

En Logroño, a 7 de junio 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. José Luis Jiménez Losantos, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

60/18

Correspondiente a la consulta formulada por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en relación con la *Revisión de oficio núm. 52/2017, de los actos administrativos señalados en el apartado 9º de la Propuesta de resolución de 19 de febrero de 2018, por los que autorizó, a D. V.R.R. a plantar 6,8743 Has, en 2016, y 17,5184 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. 52/2017, de cuyo expediente resultan los siguientes datos de interés.

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

1. El 15 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 67,0231 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 los formularios-tipo que están anexos 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 el solicitante pretendía ser encuadrado dentro del *Grupo 1* de los *criterios de prioridad* establecidos por el RD 740/2015.

2. El 2 de mayo de 2016, el Jefe del Servicio de Viñedo de la Dirección General de Desarrollo Rural propuso autorizar una nueva plantación de viñedo en la Parcela indicada por la persona interesada, e incluir a éste en el “*Grupo 1, joven, nuevo viticultor, jefe de explotación, de los criterios de prioridad del RD 740/2015*”. Igualmente, de la superficie solicitada por la persona interesada, limita la declarada admisible a 17,8296 Has.

3. Notificada, el 6 de mayo de 2016, la anterior Propuesta de resolución, la persona interesada presentó sendos escritos de alegaciones, el 17 y el 23 de mayo de 2016, en los que adjuntó documentación referida a las Parcelas rechazadas.

4. Por **Resolución núm. 1152, de 4 de julio de 2016**, notificada el 13 de julio de 2016, el Director General de Desarrollo Rural, adoptó las siguientes decisiones:

-Estimó parcialmente las alegaciones presentadas.

-Declaró, como superficie admisible, 62,5719 Has.

-Autorizó, a la persona solicitante, una superficie plantable de 7,2529 Has.

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

-Informó, a la persona interesada, de que la efectividad de esta Resolución núm. 1152 estaba condicionada “a la verificación de la admisibilidad de los Recintos solicitados”;
e

-Informó, a la persona interesada que, a partir de la fecha de notificación de esta Resolución núm. 1152 (efectuada el 13 de julio de 2016) disponía: i) de un plazo de un mes, para comunicar la documentación acreditativa de la disponibilidad, así como la localización, de las Parcelas en las que fuera a efectuar la plantación autorizada; y, ii) de un plazo de 3 años, para efectuarla.

5. Por oficio de 5 de julio de 2016, el Jefe de la Sección de Ayudas Directas PAC, comunicó, además, a la persona interesada, que, en concreto, debía justificar documentalmente la disponibilidad de varias Parcelas que en dicho oficio se mencionan ya que las mismas constaban en el REA a nombre de otros titulares.

6. La persona interesada presentó, el 28 de julio de 2016, un **(primer) recurso de alzada contra la expresada Resolución núm. 1152**, de 4 de julio de 2016, solicitando un incremento de la superficie admisible.

7. El mismo 28 de julio de 2016, en cumplimiento de lo dispuesto en la citada Resolución núm. 1152, de 4 de julio de 2016, la persona interesada, presentó la relación de las Parcelas en las que pretendía llevar a cabo la plantación autorizada, señalando al efecto diversas Parcelas y superficies en los términos municipales de las localidades riojanas de Alfaro y Aldeanueva de Ebro.

8. Por escrito de 4 de octubre de 2016, notificado el 11 de octubre de 2016, la Jefa de Sección del Registro de Viñedo, requirió, a la personada interesada, para que, en el plazo de 10 días, justificara los propietarios de dos de las Parcelas designadas, ya que los declarados como tales no figuraban en el Catastro.

9. Por escrito de 18 de octubre de 2016, la persona interesada, en contestación al requerimiento anterior, rectificó la relación inicial de Parcelas declaradas, trasladando la suma de la superficie de dos de ellas (0,0249 Has) a otra de las inicialmente declaradas, que, así, aumentó su superficie en la misma cuantía.

10. Por **Resolución núm. 1264, de 16 de diciembre de 2016**, notificada el 22 de diciembre de 2016, la Consejería actuante, previo informe del Jefe del Servicio de Viñedo, adoptó las siguientes decisiones:

-Estimó parcialmente el recurso de alzada interpuesto contra la Resolución autorizante núm.1152, de 4 de julio de 2016.

-Incrementó, en consecuencia, en 0,3900 Has, la superficie inicialmente declarada como admisible.

-Declaró que, en aplicación de la regla de prorrata, la superficie inicialmente autorizada se aumentaba también en 0,0452 Has.

-Informó, a la persona interesada, que la efectividad de esta Resolución núm. 1264 estaba condicionada “a la verificación de la admisibilidad de los Recintos solicitados”; e

-Informó, a la persona interesada que, a partir de la fecha de notificación de esta Resolución núm. 1264 (efectuada el 16 de diciembre de 2016) disponía: i) de un plazo de un mes, para comunicar la documentación acreditativa de la disponibilidad, así como la localización, de las Parcelas en las que fuera a efectuar la plantación autorizada; y, ii) de un plazo de 3 años, para efectuarla.

11. Por Resolución núm. 1540, de 15 de diciembre de 2016, el Director General de Desarrollo Rural, a la vista de la Resolución núm. 1264 (parcialmente estimatoria del recurso de alzada interpuesto contra la Resolución núm. 1152), adoptó las siguientes decisiones:

-Modificó la Resolución autorizante originaria (la núm. 1152, de 4 de julio de 2016).

-Partió, como superficie admisible y, por tanto, también como la superficie autorizada, de la establecida por la Resolución parcialmente estimatoria del recurso de alzada (la núm. 1264, de 16 de diciembre de 2016).

-Disminuyó, no obstante, dicha superficie, al haberse comprobado que varias Parcelas de las aceptadas como “superficie admisible” en la Resolución autorizante inicial (la núm. 1152, de 4 de julio de 2016), estaban inscritas en el Registro de Viñedo, a nombre de titulares distintos a los declarados, por la persona interesada, en su solicitud inicial.

-Fijó, en suma, la superficie admisible en 59,3059 Has; y, por aplicación de la regla de prorrata, la superficie autorizada en 6,8743 Has.

-Informó, a la persona interesada, que, a partir de la fecha de notificación de esta Resolución núm. 1540 (efectuada el 22 de diciembre de 2016) disponía: i) de un plazo de un mes, para comunicar la documentación acreditativa de la disponibilidad, así como la localización, de las Parcelas en las que fuera a efectuar la plantación autorizada; y, ii) de un plazo de 3 años, para efectuarla.

12. El 28 de diciembre de 2016, la persona interesada presentó un nuevo (**segundo**) **recurso de alzada**, esta vez **contra la Resolución** anterior (la **núm. 1540**, de 15 de diciembre de 2016), para que, en virtud de los argumentos y documentos presentados, se le reconociera, como superficie admisible y, por ende, autorizable, la que le había sido disminuida en la Resolución objeto de este segundo recurso de alzada (es decir, en la Resolución núm. 1540, de 15 de diciembre de 2016).

13. Por Resolución de 16 de noviembre de 2017, a la que luego nos referiremos, se incoó el procedimiento de revisión de oficio núm. 52/2017, que nos ocupa y que, como luego veremos, afecta a las Resoluciones de autorización de nuevas plantaciones de los años 2016 y 2017.

14. Por escrito, del Jefe de Servicio de Viñedo, de 27 de febrero de 2017, la persona interesada fue requerida para que, en el plazo de 10 días, presentase diversa documentación que justificara su condición de “jefe de explotación, por tratarse de uno de los requisitos para ser encuadrado en el Grupo 1. Notificado a la persona interesada el 7 de marzo de 2017, ésta aportó, el 17 de marzo de 2017, lo que estimó oportuno, en relación con lo solicitado

15. Por **Resolución núm. 1604, de 24 de noviembre de 2017**, notificada el 29 de noviembre de 2017, la Consejería actuante, adoptó las siguientes decisiones:

-Desestimó el (segundo) recurso de alzada (interpuesto contra la Resolución núm 1.540, de 15 de diciembre de 2016).

-Confirmó, en todos sus términos, la Resolución recurrida (la núm. 1540, de 15 de diciembre de 2016).

-Consideró que varias Parcelas presentadas inicialmente como disponibles no lo estaban en octubre de 2016, puesto que su propietario (que resulta ser el padre de la persona solicitante y posterior arrendador en los contratos presentados por aquella) retrotrajo fraudulentamente, hasta principios de 2016, la utilización como viñedos que tales Parcelas ya tenían anteriormente reconocida.

16. El 20 de diciembre de 2017 (como quiera que la Resolución recurrida y confirmada, es decir, la núm. 1540, de 15 de diciembre de 2016, establecía, como antes hemos expuesto, la obligación de notificar la ubicación en la que se iba a hacer efectiva la plantación autorizada), la persona interesada presentó un escrito a tal efecto, pero, en el mismo, variaba las Parcelas inicialmente designadas y designaba otras, en el término municipal de la localidad riojana de Autol.

17. El 29 de diciembre de 2017, la persona interesada, además, formuló, **recurso, administrativo y extraordinario, de revisión, contra la Resolución núm. 1604, de 24 de noviembre de 2017** (es decir, la desestimatoria del segundo recurso de alzada, interpuesto contra la Resolución núm. 1.540, de 15 de diciembre de 2016).

18. El 28 de febrero de 2017, la Administración actuante requirió, a la persona interesada, determinados justificantes relativos a las nuevas plantaciones de 2016, que fueron aportados, por la misma, mediante escrito de 17 de marzo de 2017.

19. No consta en el expediente: i) que la persona interesada haya declarado haber efectuado ninguna plantación de las autorizadas en 2016; ii) que la Administración actuante haya autorizado ni inscrito en el Registro de viñedos ninguna plantación en virtud de las autorizaciones conferidas a la persona interesada en 2016.

20. Tampoco consta en el expediente que la Administración actuante haya resuelto el recurso extraordinario de revisión antes referido.

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

1. En la convocatoria de autorizaciones del año siguiente, por escrito del 14 de marzo de 2017, presentado ante la Consejería actuante, la misma persona interesada solicitó que le autorizase a plantar 104,1889 Has de viña en diversas Parcelas, todas ellas incluidas dentro del ámbito territorial de la DOCR.

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

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

2. Por escrito de 17 de mayo de 2017, notificado el 18 de mayo de 2017, el Jefe del Servicio de Viñedo propuso: i) autorizar una nueva plantación de viñedo en la Parcela indicada por la persona interesada; ii) incluir a ésta en el “*Grupo 1, joven, nuevo viticultor, jefe de explotación, de los criterios de prioridad del RD 740/2015*”; y iii) limitar la superficie declarada admisible a 59,9021 Has.

Esta Propuesta advierte: i) de un, extraordinario y extraño, incremento de superficie, en 2017, respecto de la presentada, por la misma persona interesada, en 2016; ii) de indicios de artificios para obtener ventaja en la puntuación por edad ante un eventual prorratio, como son la existencia de contratos de arrendamiento de fechas próximas a la de solicitud, algunos de los cuales han sido celebrados, por la persona solicitante, con personas vinculadas a la misma.

3. El 24 de mayo de 2017, la persona interesada presentó alegaciones a la referida Propuesta.

4. Por **Resolución núm. 786, de 3 de julio de 2017**, el Director General de Desarrollo Rural adoptó las siguientes decisiones:

-Desestimó las alegaciones presentadas.

-Redució la superficie inicial admisible a 54,5495Has.

-Autorizó, a la persona solicitante, una superficie plantable de 17,5184 Has.

-Razonó que esa es la superficie autorizada porque supone, respecto de la finalmente declarada admisible (toda la inicialmente solicitada por la persona interesada, 8,1341 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.

-Informó, a la persona solicitante, de que la efectividad de esta Resolución 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”*.

-Informó, a la persona interesada, que, a partir de la fecha de notificación de esta Resolución núm. 786, disponía: i) de un plazo de un mes, para comunicar la documentación acreditativa de la disponibilidad, así como la localización, de las Parcelas en las que fuera a efectuar la plantación autorizada; y, ii) de un plazo de 3 años, para efectuarla.

5. El 19 de diciembre de 2017, la persona interesada presentó, contra dicha Resolución núm. 786, de 3 de julio de 2017, un (tercer) **recurso de alzada**, solicitando un incremento de la superficie admisible.

6. No obstante, la persona interesada, mediante escrito de 20 de diciembre de 2017, en cumplimiento de la Resolución nº 786, de 3 de julio de 2017, concretó las Parcelas en las que pretendía llevar a cabo la plantación autorizada.

7. Previos informes de los Servicios correspondientes (obrantes a los fols. 641 a 645 del expediente), por **Resolución núm. 177, de 14 de febrero de 2018**, notificada el 19 de febrero de 2018, la Consejería actuante desestimó íntegramente el (tercer) recuso de alzada presentado.

8. No consta en el expediente: i) que la persona interesada haya declarado haber efectuado ninguna plantación de las autorizadas en 2017; ii) que la Administración actuante haya autorizado ni inscrito en el Registro de viñedos ninguna plantación en virtud de las autorizaciones conferidas a la persona interesada en 2017.

III. Actuaciones relativas a ambos procedimientos de autorización de nuevas plantaciones de 2016 y 2017.

1. 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*, de 12 de setiembre de 2017 y *Ficha de control de expedientes*, de 27 de setiembre 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 dicha 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).

2. Sobre la base de esos datos (que figuran pormenorizadamente detallados en los folios 671 a 693 del expediente), se emite, el 28 de septiembre de 2017, un informe de *Recomendaciones y consideraciones finales* (páginas 694 a 696. del expediente), del que resultan, entre otros, y junto con los documentos anteriores, los siguientes datos:

-La persona solicitante, de 20 años, es titular de una explotación, surgida en el año 2016, coincidiendo con la tramitación del primer procedimiento de autorización de nuevas plantaciones, y con una importante superficie: 61,7996 Has.

-La disponibilidad de la superficie presentada en el año 2017 se sustentaba exclusivamente en 15 contratos de arrendamiento, de los cuales tan solo cuatro constan como celebrados en el año 2016; de ellos, dos, consignan fecha de enero de ese año; y, los otros dos, consignan el mes de noviembre. El resto de contratos presentan la misma fecha, 13 de enero de 2017; a excepción de dos, cuyas fechas de celebración son el 26 y el 31 de ese mismo mes. Aunque resulte redundante significar que, en el mes de enero de 2017, ya era notoria la aplicación de la regla de prorrata, hemos de consignarlo para evitar su reiteración.

-Los arrendadores, en la mayoría de los contratos indicados, resultan ser el padre, la madre, un abuelo y una abuela de la persona solicitantes, todos ellos debidamente identificados en el expediente. Además también consta como arrendadora la mercantil *P.D.A., S.L.*, en la que el padre y la madre de la persona solicitante son administradores solidarios.

-Los familiares citados, así como la expresada mercantil constaban en el REA en el año 2017 con unas importantes superficies de cultivo, de las cuales, a fecha 07/09/2017, un elevado porcentaje -y en algunos casos, el total- se encontraba inscrito en el Registro de Viñedos.

-La duración de la mayoría de los contratos (5 años), así como el canon arrendaticio (alrededor 80 euros anuales) eran excepcionalmente bajos, en comparación con los criterios que, sobre idénticas condiciones, rigen en el mercado.

-La persona solicitante, pese a la extensión de su pretendida explotación, tan solo dispone de carné básico de aplicador de productos fitosanitarios, el cual, además, tiene fecha de expedición del 20 de abril de 2017; y no presenta ningún otro título formativo.

-En cuanto a maquinaria agrícola, tan solo consta en el ROMA un tractor de segunda mano, cuya primera inscripción data de 02/10/2000, y fue donado, a la persona solicitante, por su padre en fecha 24/02/2017.

-La persona solicitante tiene contratados seguros agrarios que, si bien son del plan 2016, se realizan en marzo de 2017 y se corresponden con la explotación declarada en 2017.

-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).

-La inscripción en el Régimen correspondiente de Seguridad Social se produce con fecha 15 de noviembre de 2016.

-La persona solicitante no ha aportado alta censal en la AEAT ni declaraciones del IRPF de los años 2015 y 2016.

-En cuanto a ingresos de la explotación, la persona solicitante presenta, en el año 2016, una factura de venta de aceituna, de 12/12/2016, y, en esas fechas, según los datos del REA, no disponía de olivos en la explotación. En el año 2017, presenta otra, de 12/12/2017, también por venta de oliva, a V.R.R., S.L.

Segundo

1. En vista de las circunstancias indicadas, el **16 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. 52/2017, 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 al interesado como perteneciente al Grupo 1 de reparto y admitirle como válidas a efecto de reparto una superficie total de 17,8296Has., sobre una superficie admisible de 67,0231Has.; ii)* *la Resolución núm. 1152, de fecha 4 de julio de 2016, dictada por el Ilmo. Sr. Director General, mediante la que se (autorizan, a la persona interesada) 7,2529 Has, con base en una superficie admisible de 62,5719Has; iii)* *la Resolución nº 1.540, de 15 de diciembre de 2016, del Director General de Desarrollo Rural, que modifica la anterior de 4 de julio, (por la que se autorizan, a la persona interesada) 6,8743 Has. sobre los Recintos declarados admisibles por una superficie de 59,3059 Has; 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 (a la persona interesada) como perteneciente al Grupo 1 de reparto y admitirle como válidas a efectos de reparto 59,9021 Has de las 104,1889 Has solicitadas; ii)* *la Resolución núm. 786, de 3 de julio de 2017, dictada por el Ilmo. Sr. Director General, mediante la que se (autorizan, a la persona interesada) 17,5184 Has, con base en una superficie admisible de 54,5495 Has y iii)* *todos los asientos en el Registro de viñedo derivados de los actos administrativos antes referidos.*

-La misma Resolución de 16 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 subsiste la obligación (de la persona interesada) de comunicar, en el plazo de un mes, la localización completa de las Parcelas donde se pretende realizar la plantación de la superficie concedida en el reparto de 2017*”; y **iv)** conferir traslado a la persona interesada para que, en plazo de diez días, formulase las alegaciones que considerase oportunas.

La Resolución fue notificada, a la persona interesada, el 21 de noviembre de 2017.

2. La persona solicitante formuló sus alegaciones, mediante escrito de 5 de diciembre de 2017, en el que se opuso a la declaración de nulidad pretendida por la Administración y aportó la documentación que tuvo por conveniente.

3. La Secretaría General Técnica de la Consejería actuante solicitó documentación complementaria a diferentes organismos y, una vez recibida, confirió, a la persona interesada, un nuevo trámite de alegaciones, las cuales fueron presentadas el 13 de febrero de 2018.

4. El 19 de febrero de 2018, el Ilmo. Sr. Secretario General Técnico de la Consejería emitió Propuesta de resolución, en el sentido de declarar la nulidad de las actuaciones objeto del procedimiento revisor, concretándolas en las **Resoluciones**, de diversos órganos precitados de la Consejería actuante, **núms. 1152**, de 4 de julio de 2016 (de autorización inicial de nueva plantación en 2016), **1540**, de 15 de diciembre de 2016 (de modificación de la anterior), **1264**, de 16 de diciembre de 2016 (de estimación parcial del recurso de alzada contra la anterior) y **786**, de 3 de julio de 2017 (de autorización de nueva plantación en 2017).

Esta concreción supone, con respecto a la Resolución de 16 de noviembre de 2017, de inicio del procedimiento de revisión de oficio, las siguientes novedades: i) excluir del mismo a las Propuestas de Resolución del Servicio de Viñedo de 2 de mayo de 2016 (convocatoria NNPP 2016), y 17 de mayo de 2017 (convocatoria NNPP 2017), por reputarlas actos administrativos meramente preparatorios, tal y como ha dictaminado reiteradamente en casos similares este Consejo; y ii) incluir, sin embargo, a la Resolución núm. 1264, de 16 de diciembre de 2016, por la que se estimó parcialmente el recurso de alzada (interpuesto contra la núm. 1540, de 15 de diciembre de 2016), por entender que dicha estimación parcial debe ser igualmente declarada nula al ser acto declarativo de derechos.

5. La misma Propuesta recabó el informe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, los cuales, mediante informe de 20 de marzo de 2018, se pronuncian en sentido favorable a la misma, al considerar que las autorizaciones administrativas conferidas 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 las autorizaciones administrativas de plantación sin cumplir los requisitos esenciales para obtenerlas.

En su informe, los Servicios jurídicos consideran también: i) que deben añadirse, a los actos objeto del procedimiento de revisión de oficio, todas las Resoluciones recaídas sobre los diversos recursos de alzada interpuestos en su día por la persona interesada y no sólo la

que estimó parcialmente uno de ellos; y ii) que debe darse, a la persona interesada, un nuevo trámite de audiencia al respecto. Sobre ambos aspectos, la Consejería consultante requiere el parecer de este Consejo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 26 de marzo de 2018 y registrado de entrada en este Consejo el 3 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 4 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 distintos órganos de la Consejería actuante, núms. 1152, de 4 de julio de 2016; 1540, de 15 de diciembre de 2016; 1264, de 16 de diciembre de 2016; y 786, de 3 de julio de 2017.

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 definitiva del acto*”.

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

En iguales términos, la Sala 3ª del Tribunal Supremo (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 indisociablemente, 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 las solicitudes admisibles por su orden de puntuación: i) “a cada solicitud con mayor puntuación, se le concederá toda la superficie solicitada, antes de pasar a la siguiente solicitud, hasta que se agote la superficie disponible”; y ii) “a las solicitudes con una misma puntuación, para cuyo conjunto no hubiera suficiente superficie disponible para satisfacer la superficie solicitada, se les repartirá, la superficie disponible, a prorrata, tal y como está definido en el Apartado A del Anexo I del Reglamento de Ejecución (UE) 2015/561, de la Comisión”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En el caso que nos ocupa y respecto al **año 2017** (y como indica la Resolución de 3 de julio de 2017, del Director General de Desarrollo Rural), en el ámbito territorial de la Denominación de Origen Calificada Rioja (DOCR), fue declarada autorizable una superficie total de 645 Has, mediante Resolución de 24 de enero de 2017, de la Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (BOE del 30).

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

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

La misma circunstancia se produjo en el **año 2016** cuando la superficie autorizable era de 387 Has (conforme a la Resolución de 27 de enero de 2016, de la Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios, BOE del 30). Sólo los interesados incluidos en el *Grupo I* ya solicitaron mucha más superficie plantable que la total disponible, por lo que a cada uno de ellos, en aplicación de la *regla de prorrateo*, 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*, en la medida en que, ante lo limitado de la superficie total autorizable, el otorgamiento de las autorizaciones había de regirse por criterios de prelación o prioridad, que excluyen (por mera inexistencia de superficie plantable) a quienes carezcan de puntuación bastante.

Y, por otro lado, la *finalidad perseguida* por la norma es clara: en los supuestos en que haya más superficie solicitada que superficie disponible, hay que poner en juego *criterios de prioridad o prelación*, que se establecen en la medida en que privilegian o priman a unos solicitantes respecto a otros (los *jóvenes nuevos viticultores*, en este caso), por razón de las circunstancias objetivas que concurren en ellos, y que se justifican en función de las directrices y orientaciones de política agraria que España, como Estado miembro de la UE, ha definido.

En este caso, como se ha expuesto, el Reino de España ha optado por establecer preferencia en la adjudicación de las nuevas superficies plantables a los *jóvenes nuevos viticultores*.

C) Explicado lo anterior y examinado el expediente remitido a este Consejo Consultivo, cabe concluir, como hace la Consejería tramitadora, que la persona solicitante carecía, en realidad, de la condición de *jefe de explotación*, pues no era titular de una explotación agraria, material y efectiva, cuyo riesgo empresarial asumiera. Por ello mismo – lo adelantamos ya- dicha persona carecía del *requisito esencial* que le hubiera permitido ser adjudicataria de la autorización para plantar viñedo que le fue otorgada por las Resoluciones cuya revisión se pretende, las cuales, por la ausencia de tal *requisito esencial*, incurren en la causa de nulidad descrita por el art. 47.1.f) LPAC'15.

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

En este sentido, debe recordarse que, en nuestro Derecho, las presunciones son un medio apto para la prueba de los hechos jurídicamente relevantes, de conformidad con los arts. 385 y 386 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (también en el ámbito de los procedimientos administrativos, *ex* art. 77.1 LPAC'15), requiriendo tal medio probatorio que, además de la prueba plena de los hechos-indicio, exista, entre éstos y los hechos presuntos, un *enlace preciso y directo según las reglas del criterio humano* (art. 386 LECiv y, por todas, Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 31 de mayo de 2016; R. cas. núm. 1740/2015).

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

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

A) El expediente revisor que se nos ha remitido acredita los hechos indiciarios creados artificialmente por la persona interesada para aparentar que reúne los requisitos esenciales exigidos por la normativa vigente. En concreto, tales indicios son descritos y analizados, pormenorizadamente, en los Fundamentos Jurídicos Cuarto y Quinto de la Propuesta de resolución, de la Secretaría General Técnica, de 19 de febrero de 2018, a la que este Consejo se remite para evitar inútiles repeticiones. Sucintamente expuestos, son los siguientes:

-La explotación agraria, presentada por la persona interesada, nace con el comienzo del nuevo régimen de plantación de viñedos, establecido por la normativa precedentemente expuesta y que es comúnmente denominado “nuevas plantaciones” (y conocido por sus siglas NNPP), en el año 2016, teniendo su titular 20 años de edad, y con una extensa superficie inicial, que hace, perfecta y correctamente, exigible adoptar las cautelas reglamentariamente previstas a fin de evitar que los solicitantes de autorizaciones eludan los criterios de admisibilidad y prioridad, mediante la creación artificial de las condiciones exigidas, para obtener ventajas.

-Esa misma superficie se presenta, notablemente incrementada, en la convocatoria de autorización de NNPP correspondiente al año 2017, momento en que es conocido -máxime en territorios de reducida dimensión territorial cual lo constituye el de esta Comunidad Autónoma- el vínculo “predeterminante” entre los conceptos superficie disponible / aplicación criterio de prorrata, para tener opción a una mayor superficie autorizada.

-Ya hemos citado los indicios de creación artificial de condiciones que se deducen de los títulos que amparan la disponibilidad de las superficies presentadas, consistentes en contratos de arrendamientos en los que los arrendadores son los familiares más directos (padre, madre, abuelo, abuela) de la persona solicitante; y dos sociedades mercantiles a ellos vinculadas: **i)** *P.D.A. S.L.*, cuyo objeto social es el cultivo y explotación en general de fincas rústicas, que tiene su domicilio social en el de los padres de la persona interesada, quienes, además, son sus administradores solidarios, y dispone de 2,3476 Has. de viñedo; y, **ii)** *V.R.R., S.L.*, sociedad de titularidad de sus padres, cuyo domicilio social también es el de estos, su objeto social lo constituye el cultivo y explotación de viñedos y elaboración y venta de vinos, y es titular -al momento de desarrollo del expediente- de 21,88 Has. de viñedo.

-Dato significativo de la creación artificial de la explotación presentada por la persona interesada es el análisis, comparativo y sumatorio, que la Propuesta de Resolución efectúa respecto de las superficies declaradas de esas explotaciones vinculadas, a lo largo de los años 2014 a 2017, incluida la de la persona interesada. Todas ellas van incrementándose, año a año, de tal manera que, el total pasa ,de 98,7604 Has, en 2014, a 109,279, en el 2015; 157,3449, en 2016; y 223,6205, en el 2017; estando incluida, en 2016 y 2017, la de la persona interesada. Si, de esa comparativa y sumatoria, se elimina la superficie de la persona interesada, los importes totales son de 98,7064 Has, en 2014; 109,279, en 2015; 95,5453, en

2016; y 112,1605, en 2017. Como, en 2017, la superficie declarada por la persona solicitante es de 111,46 Has, la conclusión es que la superficie de la persona interesada en el año 2017 es la misma que la de todos los restantes “vinculados” a la misma, quienes, evidentemente, no tienen opción a los beneficios que la edad comporta a efecto de obtener mejor “posición” en las convocatorias de autorización.

-Del examen de las explotaciones de procedencia de las Parcelas declaradas como disponibles por la persona interesada se obtiene el dato de que: **i)** una parte muy importante de la superficie de ellas, ha sido declarada en campañas inmediatamente anteriores (2015 y 2014) por personas (físicas o jurídicas) vinculadas, como son su padre, la mercantil *P.D.A., S.L.* (ya mencionada como empresa familiar), y la también mercantil *V.R.R., S.L.* (igualmente con el mismo carácter), quienes, a su vez, tienen inscritas en el REA viñedos; y, **ii)** otra parte de la explotación proviene de Parcelas adquiridas, por *P.D.A., S.L.* a otra sociedad, las cuales contaban con parte de su superficie plantada con viñedo, a cuyo efecto se tramitó un procedimiento para que las fincas catastrales se distribuyesen, en SIGPAC, en Recintos que delimitaran la parte plantada de viñedo de la parte no plantada, diferenciado el uso “viñedo” del “otros usos”; de tal manera que, una superficie de 7,2247 Has. de uso “viña”, se transformó en 2,7372 Has. de “viña”, y 4,4875 Has. de “tierra rable”, arrendando, esta última superficie, *P.D.A., S.L.* a la persona interesada, y habiéndose llevado a cabo esa modificación a lo largo del 2016, pero con efectos retroactivos a primeros de año, por presentarse como una “rectificación de error”.

-La renta de los contratos de arrendamiento presentados es notoriamente inferior a la de mercado. Expone con acierto la Propuesta de Resolución la comparación entre el precio establecido en un contrato de arrendamiento con el Ayuntamiento de Alfaro, suscrito en régimen de concurrencia, del que resulta un precio por hectárea de unos 650 euros, mientras que, en los suscritos con los familiares y personas allegadas a la persona solicitante, el precio por hectárea se estima en torno a los 10 euros.

-La mayor parte de los contratos se formalizan en enero de 2017 -y casi todos en el mismo día-, y alguno de ellos se refieren a Parcelas presentadas por la persona interesada a la convocatoria NNPPA 2016, lo que obliga a concluir que no “disponía”, en esa fecha, de esas superficies.

-La renta de la persona solicitante, respecto de la que solo consta en el expediente la correspondiente al año 2016 presentada a requerimiento de la unidad administrativa tramitadora del expediente, pone de relieve una insuficiencia económica para hacer frente a las exigencias que las plantaciones autorizadas exigen, y se muestra absolutamente insuficiente, pues los ingresos íntegros de su actividad agraria importan 823,20 euros, y los netos 183 euros.

-Altamente significativos, en cuanto a carecer de la condición previa de agricultor, y, por añadidura, del carácter de “jefe de explotación” lo constituyen los actos referentes a su alta en el Régimen correspondiente de Seguridad Social, y la censal en la AEAT, que se producen ambas con efectos del 1 de noviembre de 2016; lo que, no alegándose razones que justifiquen el porqué, existiendo con anterioridad las condiciones que comportan el cumplimiento de esas obligaciones, se demoraron hasta esas fechas, revela la inexistencia de la explotación agrícola manifestada.

-Los ingresos justificados a través de presentación de distintas facturas, son escasos y algunos de ellos de dudosa legalidad, pues se presenta una factura de venta de aceitunas del año 2016, cuando en la campaña no tenía declarada superficie con olivos.

-Igual criterio se ha de aplicar a los gastos justificados. La mayor parte de ellos responden a facturas del primer trimestre de 2017, y la cuantía total es absolutamente insuficiente para la que corresponde a los que normalmente genera explotación de la dimensión de la presentada.

-La maquinaria agrícola que consta inscrita en el Registro Oficial de Maquinaria Agrícola (ROMA),

consiste en un tractor, que se inscribió por primera vez en el año 2000, que le ha sido donado por su padre en el mes de febrero de 2017.

-La persona interesada aporta una única factura (de 167 euros, correspondiente a la reparación de un tractor que pertenece a su padre) y que está fechada el 31 de enero de 2017, inmediatamente antes de la presentación de su solicitud de participación en el procedimiento correspondiente a ese año, resultando llamativo que una explotación que, supuestamente, se habría constituido en el año 2016 no haya aportado ninguna factura de ingresos, y ninguna factura de gastos más que la reseñada.

-Los seguros agrarios que presenta, aunque son del plan de 2016, se realizan en marzo de 2017 y se corresponden con la explotación declarada en 2017.

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

1. La Propuesta de resolución que nos ocupa (de 19 de febrero de 2018) excluye de este procedimiento de revisión de oficio núm. 52/2017 todas las Propuestas de resolución del expediente, criterio que consideramos acertado ya que, como hemos reiterado en diversos dictámenes sobre revisiones de oficio en esta materia, dichas Propuestas son actos de mero trámite, integrantes del procedimiento administrativo de autorización de *nueva plantación* promovido por la persona interesada.

Naturalmente, en caso de una eventual declaración de nulidad de las Resoluciones de autorización, tal declaración habrá de privar sobrevenidamente de cualquier efecto a lo que no eran sino “propuestas” que, a la postre, el órgano competente para resolver el procedimiento no habrá aceptado.

2. También constituye un acierto incluir en el presente procedimiento revisor de oficio a la Resolución núm. 1264, de 16 de diciembre, por la que se estimó parcialmente el recurso de alzada interpuesto por la persona interesada, ya que dicha estimación parcial constituye un acto declarativo de derechos que también debe ser, si procede, declarado nulo.

3. En cuanto a los asientos practicados en el Registro riojano de viñedos, aunque la Consejería actuante sigue incluyéndolos entre los actos afectados por el procedimiento revisor de oficio, es, en rigor, una cautela innecesaria puesto que resulta obvio que una hipotética declaración de nulidad de las Resoluciones de las que traen causa, conllevará la cancelación de los asientos que, en virtud de las mismas, 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*”.

4. Respecto a los tres recursos, administrativos y ordinarios, de alzada y el, también administrativo pero extraordinario, de revisión, presentados por la persona interesada y que obran en el expediente, exponemos nuestro criterio en el siguiente Fundamento jurídico.

Cuarto

Sobre los recursos presentados por la persona interesada

1. Recursos, administrativos y ordinarios de alzada.

A) Del expediente remitido a este Consejo, se desprende que la persona interesada interpuso tres recursos, administrativos y ordinarios, de alzada:

-El primero, contra la Resolución núm. 1152/2016 (de autorización inicial de nuevas plantaciones en 2016), el cual fue estimado parcialmente mediante la Resolución núm. 1264/2016.

-El segundo, contra la Resolución núm. 1540/2016 (que, a la vista de dicha estimación parcial, había modificado la originaria Resolución núm. 1152/2016). Este segundo recurso fue desestimado íntegramente mediante la Resolución núm. 1604/2017.

-El tercero, contra la Resolución núm. 786/2017 (de autorización de nuevas plantaciones en 2017), el cual fue íntegramente desestimado por Resolución núm. 177/2017.

B) El informe de los Servicios Jurídicos antes citado y obrante en el expediente considera que el procedimiento de revisión de oficio núm. 52/2017 que nos ocupa debe extenderse también a la declaración de nulidad de las Resoluciones recaídas sobre estos recursos de alzada; sin embargo, la Consejería consultante entiende que sólo procede extenderlo a la Resolución núm. 1264/2016, ya que es la única que estimó parcialmente uno (el primero) de los recursos de alzada interpuestos por la persona interesada.

Como quiera que, sobre este aspecto, se nos requiere nuestro parecer, procede que expresemos nuestro criterio en el sentido de que, como sostiene la Consejería consultante, sólo procede extender el presente procedimiento de revisión de oficio a la expresada Resolución núm. 1264/2016; ya que, como antes hemos expuesto, es la única, de entre las resolutorias de los citados recursos de alzada, que, al estimar uno de ellos (el primero) parcialmente, amplía la esfera jurídica de la persona solicitante mediante un acto administrativo que, aunque sea parcialmente, es, sin duda, declarativo de derechos y que, por tanto, al carecer la persona solicitante de los requisitos esenciales para obtenerlos, debe ser también declarado nulo de pleno Derecho.

Esta circunstancia, sin embargo, no concurre en las Resoluciones que desestiman íntegramente los otros dos recursos de alzada obrantes en el expediente, pues las mismas no añaden ninguna declaración de derechos a las Resoluciones recurridas, por lo que basta con la declaración de nulidad de pleno Derecho de éstas últimas, por la sencilla razón de que,

declarada la nulidad radical de una Resolución autorizatoria de nuevas plantaciones, es indiferente que la misma haya sido o no recurrida en alzada y que el correspondiente recurso haya sido desestimado, pues dicha desestimación, aunque parezca confirmar a la Resolución recurrida, no puede sanar la nulidad radical de la que adolezca, si la misma es declarada tras el correspondiente procedimiento de revisión de oficio.

En efecto, cuando pende o adviene un procedimiento revisor de oficio, las Resoluciones administrativas (que, eventualmente, recaigan para resolver los recursos de alzada que hayan podido ser interpuestos) deben ser siempre dictadas o entendidas bajo la cláusula, expresa o tácita, de sometimiento a lo que resulte de dicho procedimiento revisor de oficio, es decir, sujetas a la cláusula “*sin perjuicio de lo que resulte del procedimiento de revisión de oficio*”, en este caso el núm. 52/2017 que ahora nos ocupa, ya que el mismo supone, sobre el acto afectado, un medio revisor mucho más extenso e intenso, en sus requisitos y efectos, que el que puede suponer una resolución administrativa que recaiga, en vía de un recurso, administrativo y ordinario, como es el de alzada, o de uno, también administrativo pero extraordinario, como es el de revisión.

C) Por otro lado, en su referido informe, los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja señalan que, a la persona interesada, debería conferírsele, en el seno del procedimiento revisor que nos ocupa, un trámite adicional de audiencia, relativo a las Resoluciones de los distintos recursos de alzada interpuestos y antes referidos. A su vez, la Consejería consultante considera que esta nueva audiencia no es necesaria, y solicita del Consejo Consultivo que manifieste su criterio al respecto.

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

“Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1”.

Pues bien, en el caso que nos ocupa, debemos distinguir las Resoluciones desestimatorias de dos de los recursos de alzada interpuestos (el segundo y el tercero) y la Resolución estimatoria parcial de uno de ellos (el primero).

D) En cuanto a las Resoluciones desestimatorias de dos de los recursos de alzada interpuestos, la hipotética declaración de nulidad que se acordase en este procedimiento de revisión de oficio habría de afectar a actos que ya son firmes en vía administrativa, cuales son las Resoluciones autorizatorias de las nuevas plantaciones, porque, si bien fueron recurridas en plazo, los recursos de alzada interpuestos contra ellas han sido desestimados mediante Resoluciones desestimatorias que, a su vez, han puesto fin a la vía administrativa

(cfr, arts. 45.1.e) y 52.3 de la Ley riojana 4/2005, de 1 de junio).

En definitiva, las Resoluciones (desestimatorias de los recurso de alzada interpuestos) objeto del procedimiento de revisión de oficio que nos ocupa son ya actos firmes en vía administrativa y, por ello, sin duda, susceptibles, si procede, de ser declarados nulos mediante este procedimiento revisor de oficio, al amparo del art. 106.1 LPAC´15.

Esto dicho, debe repararse en que, en este caso, aunque los actos que *formalmente* agotan la vía administrativa son las Resoluciones desestimatorias de los recursos de alzada, sin embargo las Resoluciones sobre las que *materialmente* opera el procedimiento de revisión de oficio son las originaria (es decir, las recurridas en alzada), ya que las Resoluciones desestimatorias de dichos recursos de alzada han dejado incólumes a las recurridas, al desestimar los recursos de alzada interpuestos contra ellas.

Por ello, a criterio de este Consejo, la existencia en el expediente de las Resoluciones desestimatorias de dos de los recursos de alzada interpuestos por la persona interesada no obliga a conferir, a dicha persona interesada, un trámite adicional de audiencia en el procedimiento revisor que ahora nos ocupa, pues, en el seno de este procedimiento de revisión de oficio, a la referida persona interesada, ya se le ha conferido audiencia sobre la cuestión específica que en él va a ser objeto de cognición; esto es, sobre la concurrencia, o no, en las Resoluciones autorizatorias de 2016 y 2017, de las causas de nulidad advertidas por la Administración.

En paralelo, una vez iniciado el procedimiento revisor, la persona interesada presentó recursos de alzada contra esas Resoluciones autorizatorias; y, en esos recursos, formuló las alegaciones que tuvo por conveniente, las cuales se encaminaron a solicitar un incremento de la superficie plantable inicialmente reconocida. Por ello, con las alzadas, 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, las alzadas, suponiendo la validez de los actos recurridos, pretendían un incremento de la superficie plantable; mientras que la revisión de oficio, reputándolos inválidos, se dirige a una anulación radical de los actos autorizatorios revisables.

Correlativamente, en las Resoluciones resolutorias de los recursos de alzada, la Administración ha dado respuesta a las alegaciones vertidas en tales recursos de alzada, ciñéndose a resolverlos 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, las resoluciones desestimatorias de las alzadas no

introducen ningún cambio en los actos autorizatorios originario ni en el contenido sustantivo de la decisión jurídica que éstos entrañas (decisión que es la que ha de ser objeto de revisión de oficio); sino que se limita a rechazar los recursos de alzada, dejando interinamente subsistente aquellos actos originarios, “*sin perjuicio*”, reiteramos, “*de lo que resulte del procedimiento de revisión de oficio*” que nos ocupa.

En suma, estimamos que no es preceptivo un trámite adicional de audiencia sobre las Resoluciones desestimatorias de las alzadas, 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.

Cuestión distinta, claro está, es que, si se declarase la nulidad de la Resoluciones autorizatorias, tal declaración tendría, por conexión, un efecto reflejo sobre las Resoluciones desestimatoria de las alzadas, en la medida en que dicha declaración expulsaría de la vida jurídica a los actos originarios sobre los que se pronunciaron las Resoluciones desestimatorias de las alzadas, dejando, por tanto, a éstas últimas, sin objeto; tal y como, en todo caso, debe ser entendido.

E) En cuanto a la única Resolución obrante en el expediente por la que se estima parcialmente un recurso (el primero) de alzada interpuesto, ésta ha sido, acertadamente, incluida en el procedimiento de revisión de oficio que nos ocupa, ya que la misma encierra un acto favorable a la persona interesada, el cual debe ser anulado; acto que, por consiguiente, ya ha sido objeto del trámite de audiencia ínsito en la tramitación del presente procedimiento de revisión de oficio.

2. Recurso, administrativo y extraordinario, de revisión.

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

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

Por ello y dado que la expresada Resolución resolutoria del (segundo) recurso de

alzada es (según acabamos de ver en los apartados anteriores) un acto firme, cabe contra ella la interposición de ese recurso, administrativo y extraordinario, de revisión, con independencia del, mayor o menor, fundamento con el que la que la persona interesada lo sostenga.

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

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

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

CONCLUSIONES

Única

Procede la revisión de las **Resoluciones** de la Consejería actuante **núms. 1152**, de 4 de julio de 2016 (de autorización inicial de nueva plantación en 2016), **1540**, de 15 de diciembre de 2016 (de modificación de la anterior), **1264**, de 16 de diciembre de 2016 (de estimación parcial del recurso de alzada contra la anterior) y **786**, de 3 de julio de 2017 (de autorización de nueva plantación en 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