

En Logroño, a 27 de marzo de 2019, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro María Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, habiéndose ausentado el Consejero D. Enrique de la Iglesia Palacios, por concurrir en el mismo causa legal de abstención, siendo ponente D. Pedro María Prusén de Blas, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**37/19**

Correspondiente a la consulta formulada por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en relación con la *Revisión de oficio 62/2018 CAVA, de los actos administrativos identificados en el apartado 1º de la Propuesta de resolución de 6 de noviembre de 2018, por los que, con cargo a derechos procedentes de la reserva regional, Dª M.G.P.F. obtuvo autorización para plantar, con amparo en la DOPCaR: i) 0,5061 Has, en Grávalos (localidad acogida a la DOPCaR), pero que fueron inscritas, en el Registro de Viñedos, como acogidas a la DOCR, por lo que cabe regularizarlas a la DOPCaR y ii) de 2,4939 Has, en Pradejón, que fueron inscritas, en el referido Registro, como acogidas a la DOCR, sin haber su regulación a la DOPCaR porque dicha localidad no está acogida a dicha DOPCaR.*

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

En el presente dictamen y para facilitar su lectura, utilizaremos las siguientes siglas y abreviaturas (por orden alfabético y, en el caso de disposiciones por su año y numeración, aunque ésta, como es usual, se expresa antes del año):

-Acuerdo 20-01-2014= Acuerdo de 20 de enero de 2014, de la CSADR, por la que se asignaron, provisionalmente, a la reserva regional de derechos de viñedo de La Rioja, 428 Has de derechos de plantación

-APCAR= Administración pública de la CAR.

-art/s= artículo/s.

- CA= Comunidad Autónoma.
- CCAA= Comunidades Autónomas.
- CAR= Comunidad Autónoma de La Rioja.
- Cc= Código civil español.
- CE= Constitución Española.
- (CE)= De la Comunidad Europea o comunitario europeo (referido a una disposición legal).
- Consejería actuante= Consejería del Gobierno de La Rioja competente en materia de vitivinicultura, actualmente denominada Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente.
- COCMA= Comité (UE) de organización común de los mercados agrícolas.
- CR= Consejo/s Regulador/es (de una DO).
- CSADR= Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural (integrada por los titulares del MAPA y de las Consejería y Departamentos competentes en la materia de las CCAA).
- D.= Dictamen (del Consejo Consultivo de La Rioja).
- DA= Disposición Adicional.
- DCE= Dictamen del Consejo de Estado.
- DF= Disposición Final.
- DG= Dirección, Director o Directora, General, de la Comisión de la UE, del Ministerio o de la Consejería correspondiente.
- DGAG= Dirección/Director General de Agricultura y Ganadería, de la Consejería actuante.
- DGPMA= Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios del MAPA.
- DGSJ= Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja.
- DGAUE= Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, de la Comisión de la UE, Dirección I (Legislación agraria y procedimientos).
- DO= Denominación/es de origen.
- DOC= Denominación de origen calificada.
- DOPCaR**= “Denominación de Origen Protegida *Cava*, Zona Rioja” (preferimos esta sigla a la de “DO Cava” empleada en el expediente, ya que ésta última se presta a confusión en cuanto que no precisa que no se trata de una DO Calificada, ni de una DO de vino, sino de una DOP de cava y, además, al no aludir expresamente a “La Rioja”, comprende otras Zonas que, distintas a La Rioja, también pertenecen a la “DOP Cava”).

-**DOCR**= Denominación de Origen Calificada *Rioja* (preferimos esta sigla a la de “DOCA Rioja” empleada en el expediente, ya que esta última se presta a confusión en cuanto que, en ella, la partícula “CA”, antepuesta a Rioja, puede entenderse como indicativo de “Cava”, de “Calificada” o de “Comunidad Autónoma”).

-DOP= Denominación/es de origen protegida/s.

-DT= Disposición Transitoria.

-Dto. 835/1972= Decreto (estatal) 835/1972, de 23 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 25/1970, de 2 de diciembre, del Estatuto de la viña, del vino y de los alcoholes, especialmente en lo relativo al Registro de viñedo.

-Dto 8/2002= Decreto 8/2002, de 24 de enero, del Gobierno de La Rioja, por el que se aprueba el Reglamento orgánico y funcional del Consejo Consultivo de La Rioja.

-Dto 44/2012 = Decreto 44/2012, de 20 de julio, del Gobierno de La Rioja, por el que se establece la estructura orgánica y las funciones de la Consejería actuante.

-Dto. 28/2015= Decreto 28/2015, de 21 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y las funciones de la Consejería actuante.

-Dto. 86/2015= Decreto 86/2015, de 2 de octubre, del Gobierno de La Rioja, por el que se regula la adaptación del control del potencial vitícola a la CAR tras el RUE 1308/2013.

Dto. 04/2017= Decreto 04/2017, de 3 de febrero, del Gobierno de La Rioja, por el que se regula la adaptación del control del potencial vitícola a la CAR tras el RUE 1308/2013.

-DZAP'16= Directrices (de febrero de 2016, actualizadas luego cada año), consensuadas entre el MAPA (en concreto la SGFYHACV de su DGPMA) y las CCAA competentes en materia de vitivinicultura, para garantizar una aplicación armonizada de la normativa comunitario-europea y estatal básica sobre el régimen de autorizaciones de plantaciones de viñedo.

-DZCAR'19= Directrices (de 10-01-2019; BOR núm. 7, del 16), dictadas por la Consejería actuante, al amparo de los arts 9,a), de la Ley 3/2014, y 7,a), de la Ley 19/2013, sobre determinadas implicaciones de la entrada en vigor del RD 1338/2018, referidas a los procedimientos de arranque de viñedo y a los cambios de cultivador en el ámbito de la CAR.

-EA/EEAA= Estatuto/s de Autonomía.

-EAR'82= Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja.

-EAR'99= Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, de reforma del EAR'82.

-EM= Exposición de motivos o parte expositiva que precede al articulado de una disposición oficial.

-FJ= Fundamento Jurídico o de Derecho.

-fols= Folios (del expediente).

-GT= Grupo de trabajo.

- Has= Hectáreas.
- IGP= Indicación geográfica protegida.
- JSV= Jefe del Servicio de Viñedo de la Consejería actuante.
- Ley 18/1995,= Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las explotaciones agrarias.
- Ley 3/2001= Ley (de la CAR) 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja.
- Ley 8/2002= Ley (de la CAR) 8/2002, de 18 de octubre, de Viticultura de La Rioja.
- Ley 3/2003 = Ley (de la CAR) 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del sector público de la CAR.
- Ley 24/2003= Ley (estatal) 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino.
- Ley 49/2003= Ley (estatal) 49/2003, de 26 de noviembre, de Arrendamientos rústicos.
- Ley 4/2005 = Ley (de la CAR) 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la APCAR.
- Ley 11/2007= Ley (estatal) 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.
- Ley 7/2012 = Ley (de la CAR) 7/2012, de 21 de diciembre, de Medidas fiscales y administrativas para el año 2013 y en concreto su DA 2ª.
- Ley 19/2013 = Ley (estatal) 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Ley 3/2014 = Ley (de la CAR) 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y buen gobierno de La Rioja.
- Ley 1/2017 = Ley (de la CAR) 1/2017, de 3 de enero, de control del potencial vitícola en la CAR.
- LJCA'98= Ley (estatal) 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción contencioso-administrativa.
- LO= Ley Orgánica.
- LPA'58= Ley (estatal) de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958.
- LPAC'92= Ley (estatal) 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de la Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, modificada por Ley (estatal) 4/1999, de 13 de enero.
- LPAC'15= Ley (estatal) 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.
- MAPA= Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

-núm.= número.

-OCM= Organización común del/de los mercado/s (de uno o varios productos agrarios de la UE).

-OCMV= Organización común del mercado vitivinícola (de la UE).

-OIVR= Organización interprofesional del vino de Rioja.

-OMC= Organización Mundial de Comercio

-Orden 1/1985= Orden 1/1985, de 14 de enero, de la Consejería actuante, por la que se regula el Registro de Viñedo.

-Orden 15/2014= Orden 15/2014, de 14 de julio, de la Consejería actuante, por la que se convocan y regulan la concesión de nuevas plantaciones de viñedo con posterioridad a la ubicación de fincas en el proceso de concentración parcelaria en Bergasa (La Rioja).

-Orden 16/2014= Orden 16/2014, de 14 de julio, de la Consejería actuante, por la que se convocan y regulan las condiciones para la asignación de derechos procedentes de la reserva regional para la plantación en la CAR de superficies inscritas en la DOCAR.

-Orden 17/2014= Orden 17/2014, de 14 de julio, de la Consejería actuante, por la que se convocan y regulan las condiciones para la asignación de derechos procedentes de la reserva regional a jóvenes agricultores.

-Orden 39/2015= Orden 39/2015, de 29 de diciembre, de la Consejería actuante, por la que se establecen los impresos a utilizar en el control de potencial vitícola y mantenimiento del Registro de Viñedo.

-Par.= Parcela/s

-p.e= por ejemplo.

-Pol= Polígono/s, y, tras un guión, la localidad riojana correspondiente (p.e *Pol.0-Haro*).

-PCo= Pliego de condiciones vigente de una determinada DOP.

-PCa'07= Pliego de condiciones de la DOP Cava, de junio de 2007.

-Rc= Recurso de casación.

-RD= Real/es Decreto/s.

-RD 2892/1983= RD 2892/1983, de 13 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de agricultura.

-RD 2128/2004= RD 2128/2004, de 29 de octubre, por el que se regula el SIGPAG.

-RD 1244/2008= RD 1244/2008, de 18 de julio, por el que se regula el potencial de producción vitícola.

-RD 740/2015 = RD 740/2015, de 31 de julio, por el que se regula el potencial de producción vitícola y se modifica el RD 1079/2014, de 19 de diciembre, para la aplicación de las medidas del programa de apoyo 2014-2018 al sector vitivinícola.

-RD 772/2017 = RD 772/2017, de 28 de julio, por el que se regula el potencial de producción vitícola.

-RD 1079/2014= RD 1079/2014, de 19 de diciembre, para la aplicación de las medidas del programa de apoyo 2014-2018 al sector vitivinícola, modificado por RD 740/2015.

-RD 1338/2018= RD 1338/2018, de 29 de octubre, por el que se regula el potencial de producción vitícola.

-RDCa= Reglamento de la Denominación de origen Cava y de su Consejo Regulador, aprobado por Orden de 14-11-1991, del MAPA, modificada por Órdenes del MAPA de 09-01-1992, 08-07-1992, 06-05-1993, 15-09-1995, 06-02-1998, 30-06-2005, 23-02-2007 y 21-05-2010.

-RDLeg.= Real Decreto Legislativo.

-REA= Registro de explotaciones agrarias.

-Rec.= Recinto.

-Res= Resolución.

-Res 27-01-16 = Resolución de 27 de enero de 2016, de la DGPMA, por la que se fija, para el año 2016, la superficie que se podrá conceder para autorizaciones de nuevas plantaciones de viñedo a nivel nacional, y se establecen las DOP donde se podrán aplicar limitaciones a las nuevas plantaciones y restricciones a las solicitudes de autorizaciones de replantación y de conversión de derechos de plantación.

-Res 24-01-17 = Resolución de 24 de enero de 2017, de la DGPMA, por la que se fija, para el año 2017, la superficie que se podrá conceder para autorizaciones de nuevas plantaciones de viñedo a nivel nacional, y se establecen las DOP donde se podrán aplicar limitaciones a las nuevas plantaciones y restricciones a las solicitudes de autorizaciones de replantación y de conversión de derechos de plantación.

-Res 27-12-17 = Resolución de 27 de diciembre de 2017, de la DGPMA, por la que se fija, para el año 2018, la superficie que se podrá conceder para autorizaciones de nuevas plantaciones de viñedo a nivel nacional, y se establecen las DOP pluricomunitarias donde se podrán aplicar limitaciones a las nuevas plantaciones y restricciones a las solicitudes de autorizaciones de replantación y de conversión de derechos de plantación y por la que se publica la puntuación asignada por las CCAA a cada tipo de explotación del criterio de prioridad relativo al titular de viñedo con pequeña o mediana explotación.

-Res 27-12-18 = Resolución de 27 de diciembre de 2018, de la DGPMA, por la que se fija, para el año 2019, la superficie que se podrá conceder para autorizaciones de nuevas plantaciones de viñedo a nivel nacional, y se establecen las DOP pluricomunitarias donde se podrán aplicar limitaciones a las nuevas plantaciones y restricciones a las solicitudes de autorizaciones de replantación y de conversión de derechos de plantación y se da publicidad a las decisiones adoptadas por las CCAA sobre las recomendaciones de limitación de autorizaciones de nueva plantación, de replantación y de conversión de derechos de plantación en el ámbito de las DOP que se ubiquen en su territorio.

-Res 90/2015= Resolución 90/2015, de 3 de marzo, de la DGAG, por la que se fija el número de hectáreas asignable con cargo a la reserva regional según la DF 1ª de la Orden 16/2014.

-RUE 1234/2007= Reglamento (CE) núm.1234/2007, del Consejo, de 22 de octubre de 2007, por el que se crea una OCM agrícola y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (Reglamento único para las OCM).

-RUE 479/2008= Reglamento (CE) núm. 479/2008, del Consejo, de 29 de abril de 2008, por el que se establece la organización común del mercado (OCM) vitivinícola.

-RUE 555/2008= Reglamento (CE) núm. 555/2008, de la Comisión, de 27 de junio de 2008, por el que se establece la OCMV en lo relativo a los programas de apoyo, el comercio con terceros países, el potencial productivo y los controles en el sector vitivinícola.

-RUE 1308/2013 = Reglamento (CE) núm. 1308/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se crea a la OCM de los productos agrarios.

-RUE 560/2015= Reglamento Delegado (UE) 2015/560, de la Comisión, de 15 de diciembre de 2014, por el que se completa el RUE 1308/2013.

-RUE 561/2015= Reglamento de Ejecución (UE) núm. 2015/561, de la Comisión, de 7 de abril de 2015, por el que se establecen disposiciones de aplicación del RUE 1308/2013, en lo que respecta al régimen de autorizaciones para plantaciones de vid.

-S= Sentencia.

-SAI= Servicio de Auditoría Interna de la Consejería actuante.

-SGT= Secretaría, Secretario o Secretaria, General Técnica, de la Consejería correspondiente.

-SGFYHAOV= Subdirección General de Frutas y Hortalizas, Aceite de Oliva y Vitivinicultura, de la DGMPA del MAPA.

-sic= exactamente así (para indicar que una expresión es la empleada en un texto que se cita literalmente).

-SIGPAG= Sistema de información geográfica de parcelas agrícolas.

-ss= siguientes.

-STJUE= Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

-STS 3ª= Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª (de lo contencioso-administrativo).

-TJUE= Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

-TS= Tribunal Supremo.

-TSJ= Tribunal Superior de Justicia.

-UE= Unión Europea.

## Segundo

1. Por Acuerdo 20-01-2014, la CSADR dotó la reserva regional de derechos de plantación de viñedo de CAR con 428 Has, de las que la Orden 16/2014 ofreció y convocó, en concurrencia competitiva, la adjudicación de 103 Has de derechos para plantaciones acogidas a la DOPCaR.

2. El 18-08-2014, la persona interesada antes referida presentó, ante la Consejería actuante y al amparo de la referida Orden 16/2014, una solicitud para plantar, en Grávalos (localidad integrada en la DOPCaR), un total de 4,2519 Has de viñedo, en su 100% de la variedad de uva *viura* (admitida en la DOPCaR), concretamente: **i)** 0,8801 Has, en la *Par.A-Pol.X*; **ii)** 0,7345 Has, en la *Par.B-Pol.Y*; **iii)** 0,3219 Has, en la *Par.C-Pol.Y*; **iv)** 0,6340 Has, en la *Par.D-Pol.Z*; **v)** 0,4321 Has, en la *Par.E-Pol.R*; **vi)** 0,5553 Has, en la *Par.F-Pol.S*; y **vii)** 0,6940 Has, en la *Par.G-Pol.T*; estando todas ellas inscritas en la **DOPCaR** (fols. 1 a 9 del expediente).

3. En fecha 04-12-2014, la Jefa de Sección de Registro de Viñedo comunicó, a la persona interesada, la no admisión de las siguientes Pars, por los motivos que, asimismo, expresa: **i)** en cuanto a la Par.E, porque es *menor de 0,5 Has* requeridas en este tipo de solicitudes; y **ii)** la Par.B, porque, *según Catastro, no coincide la propiedad con lo declarado*. Simultáneamente, se procede a incluir, a la persona solicitante, en el grupo tres de clasificación: *agricultora profesional* (fol. 10 del expediente).

4. Mediante Informe-propuesta de 06-03-2015, el JSV planteó la adjudicación, a la persona interesada, de 3 Has de derechos de viñedo, con cargo a la reserva regional de derechos de plantación, condicionada al pago de 2.700 euros (fols. 11 y 12 del expediente). No consta en el expediente el abono, por parte de la persona interesada, de la referida cantidad.

5. Por Res de 28-04-2015, el DGAG adjudicó, a la persona interesada, los derechos para plantar 3,00 Has. de viñedo, en su 100% de la variedad de uva *viura* (admitida en la DOPCaR), y autorizó su plantación con arreglo al siguiente detalle: **i)** 0,7563 Has, en la *Par.A-Pol.X*; **ii)** 1,0564 Has, en las *Par.B-Pol.Y* y *C-Pol.Y*; **iii)** 0,6340 Has, en la *Par.D-Pol.Z*; **iv)** 0,5553 Has, en la *Par.F-Pol.S*; y **v)** 0,6940 Has, en la *Par.G-Pol.T*; todas ellas del municipio riojano de Grávalos (localidad acogida a la DOPCaR), y con producción destinada a la referida **DOPCaR** (fols. 13 a 23 del expediente). Como puede comprobarse, tras la suma de las superficies adjudicadas, se obtiene una extensión total de 3,696 Has, que es superior a la de 3 Has, autorizada por la citada Res de 28-04-15.

6. El 24-04-2017, la persona interesada inició el procedimiento de conversión de derechos de plantación en autorizaciones administrativas de plantación de viñedo; y, a tal efecto, presentó dos solicitudes, que suman un total de 3 Has, pero en unas Parcelas

distintas de las anteriores, concretamente: **i)** una solicitud se refiere a la plantación de otras Parcelas distintas a las inicialmente proyectadas, aunque también en el mismo municipio de Grávalos, en concreto se refiere a las siguientes nuevas Pars, las núms. H, I, J y K, por una superficie total de 0,5061 Has; dicha conversión fue autorizada por el JSV el 09-05-2017, con destino en la zona de producción de la **DOCR**; y **ii)** la otra solicitud se refiere a nuevas Pars. de la localidad riojana de Pradejón (no acogida a la DOPCaR), para lo cual presentó un contrato de arrendamiento (de fecha 07-02-2017, con el que, al parecer, trató de justificar un cambio de ubicación de las Pars. inicialmente autorizadas). Dichas nuevas Pars. (autorizadas a plantar por Res de 9 de mayo de 2017, por la que los derechos de plantación fueron convertidos en autorizaciones administrativas), están todas ellas ubicadas en el *Pol.V de Pradejón (La Rioja)*, y son las siguientes: *Par.L, Par.M, Par.LL, Par.N, Par.AA, Par.BB, Par.CC, Par.DD, Par.EE, Par.FF, Par.GG y Par.HH*, por una superficie total de 2,4939 Has, y, también en este caso, la Res de conversión declara como zona de producción la **DOCR**. Como igualmente puede verificarse, la suma total de las superficies autorizadas para la plantación asciende, ahora, a 3 Has.

7. El 09-05-2017: **i)** por un lado, el JSV comunicó, a la misma persona interesada (mediante un escrito, que, según se entiende, acompaña a la notificación de las Res de conversión de derechos), que, *“una vez que se nos entregue la autorización rellenada, procederemos a inscribirle su viña en el Registro de viñedo y, si procede, comunicaremos la inscripción, al CR para que proceda la inscripción de la misma en su cartilla”* (fol. 27 del expediente); y **ii)** por otro lado, el DGAG emitió dos Resoluciones, en las que, tras consignar que el destino de la producción es la **DOCR**, autorizó, a la persona interesada, a plantar la totalidad de las referidas Pars. en los municipios de Grávalos y Pradejón (fols. 28 y 29 del expediente).

8. El 24-01-2018, la persona interesada comunicó haber plantado las 3 Has autorizadas en las mencionadas Pars, y solicitó que fueran inscritas en la **DOCR**. A tal efecto, acompañó la factura del viverista, según consta en los fols. 30 a 35 del expediente.

9. Según informe de campo, de 23-02-2018 (fols. 36 a 39 del expediente), la superficie de viñedo de 2,4939 Has, plantadas en Pradejón, se corresponde, en un 89 %, a la variedad *tempranillo* (no admitida en la DOPCaR); y, en un 11%, a la variedad de *garnacha tinta* (admitida en la DOPCaR); si bien, como antes hemos indicado, Pradejón no está entre los municipios incluidos en la zona de producción de la **DOPCaR**.

10. Según un documento obrante en el expediente (identificado como *Solicitud de autorización de viñedo y de inscripción de viñas en el Consejo Regulador*, de 01-03-2018, firmado por el JSV, fol. 40 del expediente), quedaron inscritas, en el Registro de Viñedo de la Consejería actuante, constanding, como destino de su producción, la **DOPCaR** (aunque Pradejón es localidad no integrada en la DOPCaR), y, como variedad de uva, *tempranillo* (no admitida en la DOPCaR), las siguientes Pars, ubicadas todas ellas en el

*Pol.V de Pradejón (La Rioja)*: la *Par. 192*, por una superficie de 0,2668 Has; la *Par.L*, por 0,1052 Has; la *Par.LL*, por 0,1482 Has; la *Par.N*, por 0,2034 Has; la *Par.AA (Recinto 1)*, por 0,1947 Has; la *Par.AA (Recinto 2)*, por 0,4622 Has; la *Par.EE*, por 0,1739 Has; la *Par.DD*, por 0,1099 Has; la *Par.BB*, por 0,2518 Has; la *Par.GG*, por 0,1496 Has; la *Par.FF*, por 0,0697 Has; la *Par.HH*, por 0,2513 Has; y la *Par.CC*, por 0,1072 Has (superficie total de 2,4939 Has).

11. Según un informe de campo, de 12-02-2018 (fols. 41 y 42 del expediente), la superficie de viñedo de 0,5061 Has plantadas en Grávalos (localidad integrada en la DOPCaR) en las Pars. H, I, J y K, corresponde a la variedad de uva *chardonnay* (admitida en la DOPCaR) y no a la de *viura* (también admitida en la DOPCaR) que se había declarado previamente.

12. Conforme a otro documento del expediente (identificado como *Solicitud de autorización de viñedo y de inscripción de viñas en el Consejo Regulador*, de 05-04-2018, suscrito por el JSV, fol. 43 del expediente), las Pars. H, I, J y K, de Grávalos (localidad incluida en la DOPCaR), quedan inscritas, en el Registro de de Viñedo de la Consejería actuante, constando como destino de su producción la **DOCR**.

13. El 31-03-2018 y el 05-04-2018, en el Registro de viñedo de la Consejería actuante, se realizaron, informáticamente, las inscripciones de las referidas plantaciones, como acogidas a la **DOPCaR** las correspondientes al término de Pradejón, y a **DOCR** la relativa a la localidad de Grávalos; cuyos asientos obran en los fols. 44 y 46 del expediente.

### Tercero

1. El 24-04-2018, la Consejería actuante, tras la correspondiente Propuesta de la SGT, encargó al SAI la realización de una auditoría interna sobre el destino de los derechos de plantación adjudicados, a distintas personas interesadas, entre ellas la del presente procedimiento, al amparo de la Orden 16/2014 (fols. 194 a 200 del expediente).

2. El 03-07-2018 y el 23-07-2018, el JSV emitió sendos informes expresando su desacuerdo con diversas consideraciones efectuadas en el borrador de la auditoria del SAI, del que había tenido conocimiento interno (fols. 237 y 240 a 246 del expediente); el primero de ellos fue contestado por el SAI mediante informe de 17-07-18 (fols. 238 y 239 del expediente).

3. El 27-08-2018, el SAI, tras las actuaciones de investigación pertinentes (que obran en los fols. 202 a 274 del expediente), emitió su informe (fols. 247 a 274 del expediente), en el que: i) con carácter general, constata la falta de rigor apreciada en la gestión de estos expedientes, al haber comprobado irregularidades consistentes, según los

casos, en haber plantado en localidades y con variedades de uva no amparadas a la **DOPCaR** o en terrenos que el SIGPAG reputa no aptos para plantar viñedo o previa la creación artificial de las condiciones precisas para obtener la adjudicación, con cargo a la reserva regional, de los derechos precisos para poder efectuar una plantación acogida a la **DOPCaR**; y **ii)** con respecto a este caso concreto, señala que la actuación seguida por la persona solicitante es irregular por los siguientes motivos:

-El SAI no pudo comprobar el pago de las tasas administrativas exigidas por el art. 4.3 de la Orden 16/2014.

-Se han generado condiciones ficticias o artificiales para conseguir derechos de plantación acogidos a la DOPCaR, para su posterior transformación en derechos acogidos a la DOCR, ya que se han utilizado los derechos generados en Grávalos, para plantar en Pradejón, dado que una solicitud inicial en Pradejón hubiera dado como resultado la denegación de la misma, ya que este municipio no está amparado en la DOPCaR conforme al artículo 3 de la Orden 16/2014.

-El 24-04-2017, la empresa *Bodegas Escudero* arrendó, a la persona interesada, unas Pars. en Pradejón (aprovechando el documento de conversión de derechos en autorización administrativa para modificar las Pars. inicialmente designadas). Las Pars. arrendadas son las siguientes: la *Par.M*, por una superficie de 0,2668 Has; la *Par.L*, por 0,1052 Has; la *Par.LL*, por 0,1482 Has; la *Par.N*, por 0,2034 Has; la *Par.AA (Recintos 1 y 2)*, por 0,6562 Has; (aquí se supone que viene sumada la superficie de los dos recintos, pero no coincide -y, por ello, tampoco la extensión total- por tan sólo 0,0007 Has. de defecto, ya que la *Par. AA-1* tiene 0,1947 Has., y la *Par.AA-2*, 0,4622 Has, según Antecedente octavo de la Propuesta); la *Par.EE*, por 0,1739 Has; la *Par.DD*, por 0,1099 Has; la *Par.BB*, por 0,2518 Has; la *Par.GG*, por 0,1496 Has; la *Par.FF*, por 0,697 Has; la *Par.HH*, por 0,2513 Has; y la *Par.CC*, por 0,1072 Has; siendo la superficie total de 2,4939 Has y estando, todas ellas sitas en el Pol.V, de Pradejón (La Rioja). Pues bien, el SAI ha verificado, en el REA, que estas fincas están inscritas como DOPCaR, aunque se ubican en el municipio de Pradejón (que no pertenece a la DOPCaR) y que la variedad de uva empleada es, en un 89%, *tempranillo* (que tampoco se admite en la DOPCaR) y, sólo el 11%, está plantado con la variedad de uva *garnacha tinta* (admitida en la DOPCaR); debiendo señalar que la variedad *tempranillo* no está admitida en la DOPCaR, pero si en la DOCR (según el art. 5 RDCa).

-En el informe de campo de 23-02-2018, se indica, como municipio de plantación, el de Pradejón; y, como variedad empleada, *tempranillo*, siendo el destino de la producción la DOPCaR. En este caso, se arrastran los datos de origen. Ante esta afirmación, el Centro gestor alega que “*procede tramitar una modificación de oficio para ajustarlo a lo comunicado, que es inscribirlo en la DOCR, porque así lo pone*

*el interesado y, además, Pradejón no es zona DOPCaR*). Con esta alegación, se evidencia, a juicio del SAI, que es el propio Centro gestor quien se ha encargado de modificar de oficio la zona de producción y el destino de la misma.

-Se ha verificado que, en la comunicación de plantación de viñedo en Pradejón por una superficie 2,4939 Has, de fecha 24-01-2018, la persona interesada señaló, como zona de producción, la DOCR, aunque, finalmente, el Centro gestor la inscribió como DOPCaR.

-Asimismo, consta otra comunicación de plantación, de la misma fecha, en el municipio de Grávalos y por una superficie de 0,5061 Has en las *Pars.II y JJ-Pol.Y*, en las que la persona interesada señaló, en el apartado X, como zona de producción la DOCR y el Centro gestor la inscribió en dicha DOCR solicitada.

-Adicionalmente, el SAI objetó: i) que la *Par.D-Pol.Z*, de Grávalos, aparecía en el SIGPAC con el uso de PR-almendros y solamente era tierra arable en 0,0125 Has; ii) que la *Par.F-Pol.S*, de Grávalos, aparecía en el SIGPAC con el uso de frutos secos y pasto arbustivo; iii) que la *Par.G-Pol.T*, de Grávalos, aparecía en el SIGPAC como uso de frutos secos, pasto arbustivo y vial; y iv) que la *Par.A-Pol.X*, de Grávalos, aparecía en el SIGPAC como pasto arbustivo. En consecuencia, el SAI señaló que, en las Pars. referidas, era inviable la plantación de viñedo, por la orografía y las características de las mismas, ascendiendo la superficie total afectada a 2,7509 Has, por lo que solamente se podría plantar en 0,2491 Has, superficie esta última que, al ser menor que la mínima, de 0,5 Has, establecida en esta convocatoria, determinaba que este expediente no debería haber sido aprobado. Sin embargo, esta objeción adicional no debe ser tenida en cuenta, ya que, según una información facilitada a este Consejo Consultivo por la Consejería actuante: i) el SAI contempló las Pars. de Grávalos anteriores a la conversión de derechos en autorizaciones de plantación; ii) las Pars. de Grávalos autorizadas tras dicha conversión (concretamente, las Pars. Y-II-1; Y-II-2; Y-JJ-1 y Y-JJ-2), si bien fueron consideradas por el SIGPAC como pastos o tierras arables, pasaron a ser consideradas por el SIGPAC como viñedos tras una ortofoto realizada en 2017, de suerte que, desde 04-04-2018, todas ellas son Pars. de viñedo; y iii) por consiguiente, el SAI planteó la referida objeción adicional en base a la información anterior que ofrecía el SIGPAC, la cual no se corresponde con la actualizada por el propio SIGPAC.

#### **Cuarto**

1. El 22-08-2018, por Res 1.291/2018, el titular de la Consejería actuante ordenó el inicio del presente procedimiento de revisión de oficio, que persigue:

-Declarar la nulidad parcial de la Res del DG de Desarrollo Rural de 09-05-2017 por la que se acordó la conversión de derechos de plantación referidos las Pars. de Grávalos núms. H, I, KK y MM, por una superficie total de 0,5061 Has, así como de las inscripciones de plantación en el Registro de Viñedo de 01-03-2018 (se trata de un error de transcripción, ya que la fecha correcta es la de 05-04-2018, como advierte la DGSJ en su informe; este error queda subsanado en la segunda Propuesta de resolución, de 06-11-2018), referidas a esas mismas superficies, pero sólo en cuanto al destino de la producción a la DOCR, que debe ser DOPCaR.

-Declarar la nulidad del documento identificado como *Solicitud de autorización de viñedo y de inscripción de viñas en el Consejo Regulador*, de 05-04-2018, suscrito por el JSV, por el que las Pars. de Grávalos: H, I, J y K, por una superficie total de 0,5061 Has, quedan inscritas en el Registro de Viñedo de la Consejería actuante con destino a la DOCR.

-Declarar la nulidad de la conversión de derechos en autorizaciones administrativas operada mediante Res del DG de Desarrollo Rural, de fecha 09-05-2017, por la que se autorizó a plantar las siguientes Parcs. y superficies del Pol.V de Pradejón (La Rioja): la *Par.M*, por 0,2668 Has; la *Par.L*, por 0,1052 Has; la *Par.LL*, por 0,1482 Has; *Par.N*, por 0,2034 Has; la *Par.AA (recinto 1)*, por 0,1947 Has; la *Par.AA (recinto 2)*, por 0,4622 Has; la *Par.EE*, por 0,1739 Has; la *Par.DD*, por 0,1099 Has; la *Par.BB*, por 0,2518 Has; la *Par.GG*, por 0,1496 Has; la *Par.FF*, por 0,0697 Has; la *Par.HH*, por 0,2513 Has; y la *Par.CC*, por 0,1072 Has (superficie total de 2,4939 Has).

-Declarar la nulidad de la inscripción del apunte informático en el Registro de Viñedo de fecha 01-03-2018, así como del documento identificado como *Solicitud de autorización de viñedo y de inscripción de viñas en el Consejo Regulador*, de 01-03-2018, suscrito por el JSV, por el que las fincas del Pol.V de Pradejón identificadas anteriormente quedan inscritas en el Registro de Viñedo de la Consejería con destino a DOPCaR.

-Iniciar, a consecuencia de lo anterior, el procedimiento para dictar la orden de arranque de dichas Pars. del Pol.V de Pradejón, previa avocación de la competencia por parte del titular de la Consejería actuante.

-Suspender la eficacia de la inscripción de las Parcs. afectadas por la propia Res de inicio en el Registro de Viñedo, lo cual implicará la necesidad de practicar una anotación preventiva a tal efecto en el Registro de Viñedo.

-Designar a la SGT de la Consejería actuante, a través del Servicio de Planificación y Ordenación Jurídica, como órgano administrativo responsable de instruir el

procedimiento y conservar, en el expediente, junto con la propia Res, los informes que garanticen la legalidad, acierto y oportunidad de la decisión que finalmente se adopte.

-Trasladar la Res, a la persona interesada, abriendo un trámite de audiencia por plazo de diez días desde su recepción, para presentar, por escrito, las alegaciones que considere oportunas.

2. Por Res de 31-08-2018, la Consejería actuante reconoció, a la persona interesada, el derecho a acceder a la documentación pública solicitada el 30-08-2018 (fols. 178 a 183 del expediente).

3. El 14-09-2018, la persona interesada presentó un escrito con las alegaciones que tuvo por conveniente formular (a las que luego se aludirá) y solicitó acceder a determinada documentación pública relacionada con el caso (fols. 80 a 102 del expediente).

4. El 11-10-2018, el SGT de la Consejería actuante emitió (al amparo del art. 7.1.2 del Dto. 28/2015, que le faculta para ello) una primera Propuesta de resolución de este procedimiento revisor, en el sentido de: declarar la nulidad de pleno Derecho de las actuaciones administrativas e inscripciones registrales objeto del mismo; modificar, en consecuencia, los respectivos asientos en la forma antes expresada; y recabar el informe de la DGSJ (fols. 103 a 130 del expediente).

5. El 06-11-2018, la DGSJ emitió su informe en sentido favorable a la Propuesta de revisión de oficio, con la que coincide en que los actos administrativos e inscripciones registrales referidas incurren en la causa de nulidad del art. 47.1.f) LPAC'15 (precepto éste que considera nulos de pleno Derecho a los actos, expuestos o presuntos, contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición), pues el solicitante obtuvo autorizaciones administrativas sin cumplir los requisitos esenciales para su obtención (fols. 132 a 147 del expediente).

6. El 06-11-2018, la SGT expresada emitió una segunda Propuesta de resolución, en la que, subsanando el error de fecha que fue advertido los Servicios Jurídicos, mantiene, en cuanto al resto de su contenido, el mismo tenor que la anterior Propuesta de 11-10-2018.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 13 de noviembre de 2018 y registrado de entrada en este Consejo el 14 de noviembre de 2018, el Excmo. Sr. titular de la Consejería actuante 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 15 de noviembre 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**

La Consejería actuante, mediante escrito, firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 16 de enero de 2019, y de entrada en este Consejo el 17 de enero de 2019, procedió a explicar (con carácter general, es decir, no sólo para el presente procedimiento de revisión de oficio, sino también para todos los semejantes a éste remitidos a este Consejo para dictamen) que tales expedientes constan: **i)** de las actuaciones del concreto procedimiento de revisión de oficio de que se trate; **ii)** de las actuaciones realizadas, con carácter general, por el SAI para auditar e investigar lo sucedido en el expediente de que se trate y en otros similares, salvo (por protección de datos), las referencias a personas distintas de las interesadas en el procedimiento de revisión de oficio de que se trate; y **iii)** de las actuaciones efectuadas para aportar, a las personas interesadas en cada procedimiento de revisión de oficio, la concreta documentación que, en su caso, las mismas hubieran solicitado, a la Consejería actuante, en ejercicio del derecho de acceso a la información pública, salvo (por coherencia) la documentación no solicitada por las mismas o (por protección de datos) la solicitada sólo por otras personas.

### **Cuarto**

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 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, art. 11.f) y el Reglamento que la desarrolla (Dto. 8/2002, 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**

#### **Normativa aplicable a este procedimiento de revisión de oficio.**

1. En cuanto al procedimiento administrativo, es de advertir que, al amparo de la DT 3ª LPAC'15, es aplicable al caso la referida LPAC'15, ya que, si bien las primeras actuaciones del procedimiento administrativo (encaminado a la adjudicación de derechos de plantación a la persona interesada) tuvieron lugar bajo la vigencia de la LPAC'92, sin embargo, tanto las inscripciones registrales de cuya posible nulidad radical se trata, como la iniciación del procedimiento especial para la revisión de oficio de las mismas, han tenido lugar tras la entrada en vigor de la LPAC'15, la cual ha sido observada acertadamente en la tramitación del procedimiento.

2. En cuanto a la causa de nulidad alegada, como las primeras actuaciones del procedimiento administrativo (encaminado a la adjudicación de derechos de plantación a la persona interesada) tuvieron lugar bajo la vigencia de la LPAC'92, puede entenderse, al amparo de la DF 7ª LPAC'15, que la referida LPAC'92 es aplicable al fondo del asunto,

como razona el informe de los Servicios Jurídicos obrante en el expediente (fols. 132 a 147), al que nos remitimos; si bien esta cuestión carece de trascendencia práctica en este caso, ya que la redacción del art 62.1.f) LPAC'92, relativo a la causa de nulidad que nos ocupa, es idéntica a la del actual art. 47.1.f) LPAC'15; por lo que, en suma, procede analizar, como cuestión de fondo, si dicha causa concurre o no en el presente caso dicha causa de nulidad.

3. En cuanto a la normativa, especialmente la sectorial vitivinícola, aplicable al fondo del asunto (es decir, para determinar si han existido o no actos, expresos o presuntos, contrarios al ordenamiento jurídico, por los que se hayan adquirido facultades o derechos, careciendo los requisitos esenciales para su adquisición) es muy numerosa, variada y densa y se cita a lo largo de este dictamen, siguiendo la relación de siglas y abreviaturas contenida en el Fundamento de hecho primero; si bien debe destacarse que dicha normativa presenta una amplia *escala de normatividad* (que hay que tener en cuenta en orden a su aplicación e interpretación), pues está integrada por los siguientes grupos normativos cada uno con disposiciones de distinta naturaleza y rango:

-Normas de Derecho comunitario europeo, con distinta gradación, como Reglamentos (como el RUE 1398/2013), Reglamentos Delegados (como el RUE 560/2015) y Reglamentos de Ejecución (como el RUE 561/2015), que son propiamente normas jurídicas; pero también Acuerdos de Comités y Grupos de trabajo de la Comisión europea, que son meros documentos que recogen criterios de actuación o de interpretación de normas dirigidos a las Administraciones correspondientes de los Estados miembros.

-Normas de Derecho interno español de carácter estatal, con rango de Leyes (como la Ley 24/2003) y de Reglamentos, normalmente aprobados por Real Decreto (como el RD 1338/2018); aunque también existen: i) Resoluciones de órganos administrativos inferiores (como la Res. 27-12-18 de la DGPMA), que más bien constituyen actos administrativos generales sólo aplicables en una determinada campaña vitícola y para un colectivo determinado de personas, como los cultivadores o los adjudicatarios de derechos de plantación que participen en la misma; y ii) Acuerdos de Conferencia Sectorial, Comités y Grupos de Trabajo que, a veces, se traducen también en Directrices de actuación o interpretación de normas dirigidas a las Administraciones correspondientes que deben aplicarlas (como las DZAP'16).

-Normas de Derecho interno español de carácter autonómico, en este caso, procedentes de la CAR, con rango de Leyes (como la Ley 1/2017) y de Reglamentos, aprobados por Decreto (como el Dto. 04/2017) o por Orden de la Consejería actuante (como la Orden 16/2014); aunque también existen Resoluciones de órganos administrativos (como la Res 90/2015 de la DGAG) y Directrices (como las DZCAR'19), con la naturaleza que acabamos de expresar.

-Normas, actos, decisiones y recomendaciones de carácter general, adoptados por organizaciones corporativas oficiales, como los CR de las DOP e IGP, cuyo ámbito de aplicación se reduce a sus respectivas esferas competenciales personal, material y espacialmente determinadas por las normas jurídicas que las regulan.

-Actos, decisiones y recomendaciones de carácter general, adoptados por organizaciones privadas de ámbito profesional agrario (como la OIVR), en el marco de normas comunitario-europeas, nacionales o autonómicas que las requieran.

-Actos administrativos singulares, ampliativos (como las autorizaciones y concesiones) o restrictivos (como las sanciones) de derechos, adoptados, en un concreto procedimiento administrativo, con relación a una concreta persona (física o jurídica) interesada en el mismo, y plasmados en los correspondientes documentos administrativos.

-Asientos practicados por la Consejería actuante en un concreto Registro administrativo, como es el Registro de viñedos. Dedicamos el siguiente Fundamento jurídico a la naturaleza de estos asientos.

### **Tercero**

#### **Naturaleza de los asientos del Registro de Viñado.**

1. Conforme establece la Propuesta de resolución de 06-11-2018, el presente procedimiento de revisión de oficio pretende **i)** declarar la nulidad parcial de la Res del DG de Desarrollo Rural de 09-05-2017 por la que se acuerda la conversión de derechos de plantación referidos las Parcs. de Grávalos H, I, KK y MM, por una superficie total de 0,5061 Has, así como de las inscripciones de plantación en el Registro de Viñado de 05-04-2018, referidas a esas mismas superficies en lo referente exclusivamente al destino de la producción a la DOCR, por lo que debe modificarse la inscripción en el Registro de Viñado referida a dichas Parcs en lo que afecta al destino de la producción de la plantación efectuada, que debe ser DOPCaR; **ii)** declarar la nulidad del documento identificado como *Solicitud de autorización de viñado y de inscripción de viñas en el Consejo Regulador*, de 05-04-2018, suscrito por el JSV, por el que las Pars. de Grávalos: H, I, J y K, con una superficie total de 0,5061 Has, quedan inscritas en el Registro de Plantaciones de Viñado de la Consejería actuante con destino a la DOCR; **iii)** declarar la nulidad de la conversión de derechos en autorizaciones administrativas operada mediante Res del DG de Desarrollo Rural, de fecha 09-05-2017, en la que se autoriza a plantar las siguientes Parcs. y superficies del Pol.V de Pradejón (La Rioja): la *Par.M*, por 0,2668 Has; la *Par.L*, por 0,1052 Has; la *Par.LL*, por 0,1482 Has; *Par.N*, por 0,2034 Has; la *Par.AA (recinto 1)*, por 0,1947 Has; la *Par.AA (recinto 2)*, por 0,4622 Has; la *Par.EE*, por 0,1739 Has; la *Par.DD*, por 0,1099 Has; la *Par.BB*, por 0,2518 Has; la *Par.GG*, por 0,1496 Has; la *Par.FF*, por 0,0697 Has; la *Par.HH*, por 0,2513 Has; y la *Par.CC*, por 0,1072 Has (superficie total de 2,4939 Has); **iv)** la nulidad de la inscripción del apunte informático en el Registro de Viñado de fecha 01-03-2018, así como del documento identificado como *Solicitud de autorización de viñado y de inscripción de viñas en el Consejo Regulador*, también de 01-03-2018, suscrito por el JSV, por el que las fincas del Pol.V de Pradejón identificadas anteriormente quedan inscritas en el Registro de Plantaciones de Viñado de la Consejería con destino a DOPCaR; y **v)** derivado de la anterior revisión, la declaración de viñado no inscrito con los efectos previstos en el apartado quinto de los fundamentos de derecho de la propia Propuesta de resolución (obligación de arranque del viñado plantado en dichas

Pars. del Pol.V de Pradejón), previa avocación de la competencia por parte del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente.

2. Antes de considerar si los mencionados asientos son o no radicalmente nulos, procede analizar si los mismos asientos tienen o no el carácter de actos administrativos. Esta cuestión ya fue analizada y respondida en sentido afirmativo, por este Consejo, en numerosos dictámenes, a los que nos remitimos y cuya doctrina, que ratificamos, es la siguiente:

-El Registro de Plantaciones de Viñedo y Parcelas con derecho a replantación fue regulado por la Orden 1/1985 (D.43/14, D.46/14, D.49/14, D.55/14, D.57/14, D.66/14, D.2/15, D.5/15, D.6/15, D.7/15, D.9/15, D.25/15, D.44/15, D.45/15), el cual se gestiona, por la Consejería actuante, no con libros en formato papel, sino mediante una base de datos en formato electrónico (como permiten los arts. 29.1, de la Ley 11/2007, y 27.2, LPAC'15, antes art. 45.3 LPAC'92), por lo que sus asientos, no sólo constituyen documentos administrativos (a tenor del art. 29.1 de la Ley 11/2007), sino también verdaderos actos administrativos (a tenor del art. 15.3 de la Ley 8/2002) que concluyen un procedimiento administrativo electrónico; por lo que, en cuanto sean declarativos de derechos, son revisables de oficio, si procede (D.29/05, D.40/05, D.42/05, D.43/05, D.60/05, D.61/05 y D.67/05; y D.17/06).

-Ahora bien, este Registro no es de actos, sino de documentos y, por eso, sus asientos carecen de eficacia constitutiva y sólo la tienen declarativa (D.29/05, D.34/05, D.35/05, D.40/05, D.42/05, D.60/05, D.61/05 y D.67/05; y D.17/06).

-Así pues, al ser un Registro de documentos, sus asientos pueden devenir nulos, por derivación, cuando sea nulo y se revise de oficio el acto documentado del que traen causa, en cuyo caso deben rectificarse, también de oficio, en aplicación del art. 105.2 LPAC'92, actual art. 109.2 LPAC'15 (D.3/03, D.4/03, D.29/05, D.35/05, D.40/05, D.42/05, D.43/05, D.45/05, D.60/05, D.61/05 y D.67/05; y D.17/05 y D.73/06).

-Pero, si los asientos reflejan actos ficticios, inexistentes o que existen pero de una manera y con unas condiciones distintas a las que han sido reflejadas en el Registro de viñedos, no pueden ser rectificadas como erróneas pues faltaría el acto nulo que les sirva de contraste, por lo que, entonces, los asientos pueden ser revisados directamente de oficio en aplicación del art. 62.1 LPAC'92, actual art. 47.1 LPAC'15, salvo cuando no hayan tenido trascendencia *ad extra* ante terceros, en cuyo caso pueden ser rectificadas de oficio *ex art.* 105.2 LPAC'92, actual art. 109.2 LPAC'15 (D.29/05, D.40/05, D.43/05, D.45/05, D.60/05, D.61/05 y D.67/05; y D.17/06).

3. Aplicando esta doctrina al presente caso, no cabe duda de que los asientos cuya

nulidad radical se pretende declarar son verdaderos documentos administrativos en formato electrónico que dan publicidad al documento administrativo que formalizó un acto administrativo declarativo de derechos para la persona interesada, por lo que procederá revisarlos de oficio: **i)** si las actuaciones previas de las que tales asientos traen causa incurren en alguna causa de nulidad radical (y, en concreto, la de falta de requisitos esenciales para la obtención de la autorización administrativa para plantar); ya que entonces la misma causa de nulidad radical se les transmite por derivación o conexión material; o **ii)** si tales previas actuaciones han sido creadas ficticia o fraudulentamente, no han existido o existen, pero de una manera y con unas condiciones distintas a las que han sido reflejadas en el Registro de viñedos; ya que entonces la causa de nulidad radical afecta, de forma directa, al asiento correspondiente.

#### **Cuarto**

##### **Sobre el concepto de *requisito esencial* en la revisión de oficio por la causa de nulidad radical del art. 61.1.f) LPAC'92, actual art. 47.1.f) LPAC'15.**

Señalado lo anterior, es de recordar que el, aplicable al caso, art. 61.1.f) LPAC'92 (como el actual 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*”. Para la aplicación de este precepto, debemos remitirnos tanto a la jurisprudencia y a los criterios de otros Altos Órganos Consultivos, como a nuestra propia doctrina legal:

**1.** La jurisprudencia y la doctrina consultiva 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 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 LPAC'92), la jurisprudencia y la doctrina han trazado un concepto sumamente estricto de lo que debe entenderse por *requisitos esenciales*, cuya ausencia determina la nulidad radical de los actos administrativos atributivos de derechos o facultades.

A pesar de la dificultad de establecer un criterio interpretativo general en una materia que, por su propia naturaleza, es esencialmente casuística, pueden señalarse, como

orientaciones generales, que solamente son requisitos esenciales los auténticos presupuestos que explican y justifican la adquisición del derecho o facultad de que se trate (DCE 845/2013), o, en palabras del DCE 2.741/2010, los relativos a la estructura definitoria del acto.

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

En iguales términos, el 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 indisociablemente, ligados a la naturaleza misma de aquél* (STS 3ª, de 26-11-2008, Rc 1988/2006).

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

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

Por tanto, en nuestro criterio, la *esencialidad* de los requisitos debe: **i)** referirse al sujeto que realiza o al objeto sobre el que recae la actividad; **ii)** ser incontrovertible; **iii)** afectar a un acto que determine el nacimiento de un derecho o una facultad en el sujeto, como sucede en los nombramientos y las concesiones, o que posibilite la efectividad de uno que el sujeto ya tenía, como ocurre en el caso de las autorizaciones; y **iv)** quedar reservada para los requisitos más básicos y significativos que estén, directa e 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).

**3.** Aplicando al presente caso la expresada doctrina, entendemos que (si como hemos antes concluido), los asientos registrales cuya nulidad radical se pretende declarar son, efectivamente, actos administrativos (con efectos externos, y declarativos de que la persona interesada ha plantado legalmente viñedo al contar con la previa y preceptiva autorización administrativa); lo que, en definitiva, procede ahora analizar es si, efectivamente, han concurrido en el caso los *requisitos legales* para que dicha persona interesada haya obtenido la referida autorización y cuáles de los mismos son, a estos efectos, *esenciales*; y a tal cuestión dedicamos el siguiente Fundamento de Derecho.

## Quinto

### **Determinación y naturaleza jurídica de los requisitos legalmente exigidos para obtener, en este caso, la autorización administrativa para plantar.**

1. La normativa (que se cita a continuación) aplicable al caso establece una serie de requisitos para obtener la adjudicación de derechos de plantación de viñedo en la DOPCaR, con cargo a la reserva regional de la CAR y la subsiguiente autorización administrativa para efectuar dicha plantación.

En cuanto a la naturaleza o calificación jurídica de estos requisitos, la referida normativa (y la documentación administrativa derivada de la misma) emplean diferentes denominaciones según el contexto: **i)** “obligaciones” (cuando quiere destacar su necesario cumplimiento por la persona interesada); **ii)** “cargas” (cuando quiere destacar que vinculan necesariamente a la persona adjudicataria por ministerio de la norma jurídica que las establece como contrapartida al beneficio que para la misma supone la adjudicación); **iii)** “compromisos” (cuando quiere señalar que son obligaciones duraderas o de tracto sucesivo, consistentes en prestaciones de hacer u omitir, que asume la persona adjudicataria); **iv)** “restricciones” o “limitaciones” (cuando quiere subrayar que limitan o, en rigor, delimitan jurídicamente la facultad de plantar autorizada a la persona adjudicataria); **v)** “criterios de admisibilidad” (cuando quiere destacar que deben ser controlados por la Administración actuante); o **vi)** “condiciones”, “condicionantes” o “condicionamientos” (cuando quiere expresar que son *condiciones iuris* o requisitos legales impuestos a la persona adjudicataria por la legislación aplicable).

Como quiera que todas esas expresiones aluden a las posiciones y prestaciones jurídicas que la normativa vigente impone a las personas interesadas, preferimos, por nuestra parte, emplear la objetiva expresión “requisitos legales”, que alude a la técnica normativa empleada para redactar las disposiciones jurídicas que las establecen como obligatorias.

2. Tales requisitos legales son los siguientes:

-Preexistencia. Se requiere la previa existencia de derechos de plantación en la reserva regional de la CAR, que estén disponibles para efectuar plantaciones acogidas a la DOPCaR; teniendo en cuenta: **i)** que dicha reserva regional está prevista en el art. 32 del Dto 7/2009; **ii)** que el art. 5 y la DF 1ª de la Orden 16/2014 y la Res 90/2015 fijaron en 103 Has la superficie disponible en dicha reserva, así como la superficie mínima y máxima que, con cargo a dicha reserva, podía ser individualmente solicitada y adjudicada; **iii)** que la necesaria preexistencia de derechos de plantación adjudicables viene exigida, con carácter general, por los arts.

63.2,b) y 66 RUE 1308/2013; y **iv**) que la dotación de la superficie de dicha reserva se produjo por Acuerdo de 20-01-2014, de la CSADR (cfr. fol. 188 del expediente).

-Concurrencia. Se requiere haber concurrido, en tiempo y forma, al procedimiento público competitivo convocado (en este caso, por la Orden 16/2014, cuyo art. 4 determina los documentos y trámites exigidos al efecto) para la adjudicación de derechos de plantación acogida a la DOPCaR, con cargo a los existentes en la reserva regional de la CAR; en cuyo procedimiento, aunque sólo se precisa: **i**) que cada persona solicitante figure como titular de viñedo en el Registro de viñedo de la CAR (art. 1 de la Orden 16/2014); y **ii**) que el propietario y el cultivador de las Parcelas que se proyecte plantar hayan cumplido la normativa vitivinícola existente en momento de publicarse la convocatoria (arts, 32.4.1, del Dto. 7/2009, y 7, de la Orden 16/2014); se prefiere a las personas solicitantes que pertenezcan a alguno de los 5 grupos de prioridad (*1, jóvenes agricultores; 2 agricultores con explotación prioritaria según la Ley 19/1995; 3, agricultores profesionales; 4, personas jurídicas productoras de vino acogido a la DOPCaR; y 5 demás agricultores*) oficialmente reconocidos (en los arts, 32, del Dto 7/2009, y 2 y 6, de la Orden 16/2014).

-Permanencia. Se impone, a las personas adjudicatarias de derechos de plantación, la obligación de mantenerse, durante 5 años, en el grupo de prioridad por el que hayan concurrido al procedimiento competitivo de adjudicación, salvo que pasen a estar incluidas en otro grupo de prioridad más exigente (art. 32.5 del Dto 7/2009).

-Mantenimiento. Se impone, a las personas adjudicatarias de derechos plantación, la obligación de conservar el potencial vitícola adjudicado (la facultad de plantar la superficie de viñedo adjudicada), con prohibición de que quien sea propietario o cultivador de las Parcelas transfiera, por cualquier título, los derechos adjudicados, durante las 10 campañas siguientes a su adjudicación, salvo: **i**) caso de fuerza mayor (art. 8.1. Orden 16/2014); **ii**) o a familiares cercanos (en los términos establecidos por el art. 32.5 del Dto 7/2009).

-Destinación. Se impone, a las personas adjudicatarias de derechos de plantación, la obligación de destinar las plantaciones, exclusivamente, a la producción de uva para la elaboración de vino amparado por una DOP o una IGP (art. 63,2,b RUE 1308/2013) que, en este caso, según determinó la Res. 90/2017 del MAPA, es la DOPCaR (art. 8.1,c de la Orden 16/2014), lo que, a su vez, implica los dos requisitos legales que siguen.

-Localización. Se impone, a las personas adjudicatarias, como consecuencia de lo anterior, la obligación de efectuar las plantaciones, exclusivamente, en localidades acogidas a una DOP o una IGP (art. 66 RUE 1308/2013), que, en este caso, deben

ser de la CAR y acogidas a la DOPCaR; localidades que son las determinadas en los arts. 4.1 RDCa y 3 de la Orden 16/2014 (*Alesanco, Azofra, Briones, Casalarreina, Cihuri, Cordovín, Cuzcurrita de Río Tirón, Fonzaleche, Grávalos, Haro, Hormilla, Hormilleja, Nájera, Sajazarra, San Asensio, Briones, Tirgo, Uruñuela y Villalba de Rioja*).

-Variedades. Se impone, a las personas adjudicatarias, también como consecuencia de la afección o destinación a una DOP o IGP determinada, efectuar la plantación, exclusivamente, con variedades de uva amparadas por la DOP o IGP correspondiente (art. 66 RUE 1308/2013), en este caso, por la DOPCaR, la cual sólo admite las variedades de uva determinadas en el art. 5 RDCa (tales variedades son: i) de uva blanca: *macabeo-viura*, que se considera principal; ii) *Xarel-lo*, considerada también principal; *Parellada*, considerada igualmente principal; *Malvasía-Subirat Parent* y *Chardonnay*; y ii) de uva tinta: *Garnacha tinta, Monastrell, Pinot Noir* y *Trepat*, ésta última solo admisible para elaboración de cava rosado).

3. Todos estos requisitos legales (en aplicación de los criterios generales que antes hemos expuesto en el Fundamento de Derecho 4º de este dictamen), deben ser reputados *esenciales* para adquirir, con cargo a la reserva regional y a consecuencia de la convocatoria efectuada por la Orden 16/2014, el derecho de plantar en la CAR viñedo con destino a la DOPCaR.

A) La razón de esta esencialidad estriba en que, como se desprende del art. 63 RUE 1308/2013, todos y cada uno de estos requisitos legales tienen por finalidad: i) por un lado, reducir el ámbito de las autorizaciones de plantación de viñedo a las que, sin estar ya realizadas, se proyecte efectuar en localidades y con variedades acogidas a la DOPCaR; y ii) por otro, impedir que tales autorizaciones puedan ser empleadas para plantar viñedo en otras localidades, con otras variedades o para destinar y acoger su producción a otras DO distintas de la DOPCaR (como es la DOCR) o a ninguna DOP o IGP, sin adoptar, en este último supuesto, las necesarias garantías legales para que luego no sean destinadas a una DOP o IGP.

En suma, todos y cada uno de estos requisitos legales son, esencialmente, finalistas, pues pretenden preservar el destino de los derechos de plantación adjudicados, de suerte que sólo, es decir, exclusivamente, se destinen a efectuar plantaciones cuya producción quede acogida a la DOPCaR; por lo que excluyen destinarlos a cualquier otra posible finalidad de las recogidas en la normativa vigente (cfr. art. 62.4 RUE 1308/2013, como el autoconsumo, la experimentación, la plantación de porta-injertos, la plantación subsiguiente a una expropiación forzosa o concentración parcelaria, la producción de vino acogido a otras DO, no acogido a ninguna DO o destinado a la industria alcoholera, etc); y, en esa razón, final o teleológica, que vincula la adjudicación efectuada a la DOPCaR,

estriba la íntima conexión entre todos ellos y, en suma, la esencialidad de los mismos en su conjunto.

**B)** Además, es de advertir que la adjudicación de derechos de plantación con cargo a la reserva regional prevista en el art. 32 del Dto. 7/2009 (al igual que sucede con los derechos a que se refieren los arts. 63 a 65 RUE 1308/2013, *de nuevas plantaciones* con cargo a la superficie determinada oficialmente para una determinada campaña) tiene más bien naturaleza concesional, ya que (como hemos señalado en nuestros dictámenes D.43/14, D.46/14, D.51/14, D.57/14, D.11/15 D.2/15, D.11/15 y 45/15), tales derechos radicaban en la esfera jurídica de la Administración agraria que los confiere (en este caso, en la reserva regional) y no preexistían en el patrimonio de las personas que los solicitan (a diferencia de lo que sucede con los derechos -a los que se refieren los arts. 66, RUE 1308/2013, y 19, Dto. 7/2009-, *de replantación*, derivados de un previo arranque administrativamente comprobado, en los que el viñedo arrancado pertenece a sus titulares); con la consecuencia de que la Administración concedente está obligada, y es competente, para fijar, en el marco reglado por la normativa correspondiente, los requisitos que han de cumplir las personas adjudicatarias de los derechos de plantación, precisamente para garantizar la observancia, por éstas, del referido marco reglado.

Señalamos esta naturaleza concesional de los derechos de plantación adquiridos con cargo a la reserva regional porque la misma refuerza el carácter de *esenciales* que tienen los requisitos legales que nos ocupan, ya que la adquisición de tales derechos no depende de previas situaciones jurídicas residenciadas en la esfera jurídica de las personas interesadas, sino sólo del objetivo cumplimiento, por las mismas, de los requisitos legales, establecidos reglamentamente y reiterados expresamente, por la Administración concedente, en el acto por el que los confiere y adjudica con cargo a la reserva regional.

La naturaleza concesional de estos derechos de plantación no queda desvirtuada por la normativa comunitario-europea (art. 68.1 RUE 1308/2013) que permite que los derechos de plantación concedidos antes del 31-12-2015 (al amparo de los arts. 85 *nonies*, *decies* y *duodecies* RUE 1234/2007), se conviertan en autorizaciones administrativas para la plantación de viñedo a partir del 01-01-2016 (según los RUE núms. 1308/2013 y 560 y 561/2015, el RD 772/2017 y el art. 3.1 del Dto. 86/2015), ya que la propia normativa comunitaria europea emplea repetidamente las voces “conceder” o “concesión” para referirse a ellas (así, p.e, el art. 64 RUE 1308/2013 se titula “*concesión de autorizaciones*”), debido a que tales autorizaciones son de las técnicamente denominadas *operativas*, es decir, que funcionan en la práctica como las concesiones, en cuanto que requieren que las personas beneficiarias de las mismas absuelvan, mediante prestaciones duraderas en el tiempo, las distintas cargas que la normativa vigente les impone para plantar, en los estrictos términos y condiciones legalmente establecidos.

C) Esto es así porque (como hemos señalado en nuestros dictámenes D.11/01, D.26/01, D.3/03 y D.4/03. D.43/14, D.46/14, D.55/14, D.57/14, D.59/14, D.60/14, 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.7/16, D.31/16, D.32/17 y D.36/17, entre otros) las facultades jurídicas de plantar (*ius plantandi*) y arrancar lo plantado (*ius avellendi*) son inherentes al dominio y demás derechos, reales o personales, que (como el usufructo de fundos, el comodato inmobiliario, el censo enfiteútico, el arrendamiento rústico, la aparcería agraria o incluso el precario de predios cultivables) habilitan para cultivar tierras (cfr. p.e. arts. 348 y 350, del Cc, y 1.1 y 28, de la Ley 48/2003); pero tales facultades están siempre sujetas a la *función social* que, según el art. 32 CE, tiene (o, más en rigor, en la que consiste) la propiedad de la tierra y, en consecuencia, también todos los demás derechos que facultan para cultivarla; función esta que constituye un principio general del Derecho agrario, que también refleja el art. 350 Cc cuando sujeta el dominio fundiario a las limitaciones derivadas de las leyes y reglamentos sectoriales de policía.

En el sector vitivinícola, la función social de la propiedad y de los demás derechos, reales o personales, que conllevan la facultad jurídica de plantar: **i)** viene determinada por la necesidad de proteger el mercado común europeo y, en concreto, la OCMV, contra el exceso de producción vitícola en la UE; de preservar la calidad de los vinos de las zonas acogidas a una IGP o una DOP; y de ir cumpliendo, a largo plazo, en el sector agrario los compromisos de liberalización general de los mercados preconizada por la OMC; y **ii)** se concreta en el establecimiento transitorio de una prohibición general de plantar viñedos en la UE hasta 31-12-2030 (art. 61 RUE 1308/2013). Esta norma es de las denominadas pluscuamperfectas pues su infracción, no sólo conlleva la nulidad de los actos contrarios, sino también el arranque forzoso de la plantación ilegal y la imposición de sanciones administrativas al infractor (con arreglo al art. 71 RUE 1308/2013). Además, esta prohibición sólo se puede levantar mediante la obtención de una previa autorización administrativa, la cual no es automática, sino rogada y reglada, ya que debe ser solicitada, y sólo puede ser conferida en los siguientes casos, términos y condiciones legales:

-Para **replantaciones, previo arranque comprobado**: es decir, para replantar superficies en las que se ha declarado y comprobado administrativamente un previo arranque de viñedo (art. 66 RUE 1308/2013); pero teniendo en cuenta que los Estados miembros, para salvaguardar el mercado de una zona acogida a una IGP o a una DOP: pueden **i)** si el arranque se ha efectuado en dicha zona, limitar tales autorizaciones (según los arts. 63.3 RUE 1308/2013 y 4,a) RUE 560/2015) a plantaciones que se proyecte efectuar en esa misma zona, por la misma superficie y acogiéndose al mismo PCo de esa zona; y **ii)** si el arranque se ha producido fuera de dicha zona, limitar tales autorizaciones (según el art. 4.b y los Anexos I.A.2 y I.B.2 RUE 560/2015) a plantaciones en las que se asuman (expresamente y como máximo hasta 31-12-2030) las obligaciones de no comercializar la producción como acogida

a dicha zona (sino sólo como vino de mesa) y de no volver a arrancar y replantar las vides para acoger la superficie a la producción de vinos de la referida zona.

-Para **nuevas plantaciones, previa adjudicación competitiva**: es decir, para efectuar nuevas plantaciones en superficies adjudicadas de entre las previamente puestas por la UE en cada campaña a disposición del Estado miembro de que se trate (art. 64 RUE 1308/2013), el cual (según el art. 63 RUE 1308/2013), puede (para salvaguardar el mercado de zonas acogidas a una IGP o una DOP y siguiendo las recomendaciones que le dirijan las organizaciones profesionales al amparo del art. 65 RUE 1308/2013): **i)** limitar la superficie y el destino de tales autorizaciones a plantaciones que se proyecte efectuar en tales zonas; **ii)** imponer las mismas obligaciones de preservación de las referidas zonas (establecidas en el precitado art. 4.b y en los Anexos I.A.2 y I.B.2 RUE 560/2015); **iii)** establecer, para conferir las, un previo procedimiento de concurrencia competitiva entre los solicitantes en el que se ordena a éstos en grupos de prioridad (en función de los criterios establecidos en el art. 64 RUE 1308/2013).

-Para **plantaciones, previa conversión de derechos anteriores**: es decir, para plantar, previa solicitud de conversión en autorizaciones de los derechos de plantación que hubieran sido adjudicados antes de 01-01-2016, con los siguientes requisitos; **i)** que la plantación se solicite y efectúe antes de 31-12-2018 o se solicite antes de esa fecha y se efectúe antes de 31-12-2030 (art. 68 RUE 1308/2013); y **ii)** que dicha plantación se sujete a las mismas eventuales limitaciones y restricciones (establecidas en el precitado art. 4.b y en los Anexos I.A.2 y I.B.2 RUE 560/2015), para preservar determinadas zonas de producción.

-Para **plantaciones, en casos excepcionales y previa solicitud especial al efecto** (previstos en los arts. 62.4 y 67 RUE 1304/2013), es decir, las destinadas a fines experimentales; al cultivo de viñas-madres de injertos; al autoconsumo del viticultor; a sustituir las viñas forzosamente expropiadas u objeto de concentración parcelaria; o que sean autorizadas por y en Estados miembros acogidos transitoriamente a la regla *de minimis*, por su escasa producción vitícola

**D)** En consecuencia, las plantaciones de viñedo (en este caso, las destinadas a la DOPCaR), con independencia de si los actos de que traen causa son administrativamente calificables como concesiones o como autorizaciones, dependen estructuralmente de la delimitación del *ius plantandi* que la normativa vigente efectúe mediante el establecimiento de los correspondientes requisitos legales para su ejercicio, los cuales son *esenciales*, y no pueden ser inaplicados o desplazados mediante actos o convenios en contrario, pues tienen el carácter indisponible de las normas imperativas (*ius cogens*), a tenor de los arts 1089 y 1255 Cc.

E) La esencialidad de estos requisitos legales es corroborada:

-Por la propia Orden 16/2014 cuando, **i)** ya su EM manifiesta que *“se considera conveniente posibilitar el crecimiento de las explotaciones vitícolas a través del vínculo a una figura de calidad, como es la DOPCaR, en la que están incluidos dieciocho municipios pertenecientes a la CAR”*; **ii)** en su art. 8.1,c), cuando manifiesta que: *“las plantaciones de viñedo a que se refiere esta Orden se dedicarán exclusivamente a la producción de uva para la elaboración de vino amparado por la DOPCaR”*, y **iii)** en su art. 8.2 establece que, en caso de incumplimiento de los mismos, *“las superficies de viñedo correspondientes a las concesiones (¡sic!) serán consideradas como superficies de **viñedo no inscrito** y así serán incluidas en el Registro de Viñedo no inscrito de la CAR, siéndoles de aplicación las disposiciones comunitarias y nacionales previstas para dichas superficies no inscritas”*; pues, si la consecuencia jurídica que la Orden 16/2014 anuda al incumplimiento de estos requisitos es la consideración del viñedo plantado como “no inscrito”, es porque entiende que el mismo no existe jurídicamente, es decir, que, en el caso de incumplir cualquiera de los precitados requisitos legales, se elimina la apariencia jurídica producida por la adjudicación (fuera concesión o autorización) administrativa que se confirió para plantarlo, sancionándola (por incumplimiento de los concretos requisitos legales de que, en cada caso se trate) con la nulidad jurídica más radical, que es la inexistencia; de la cual, obviamente, deriva la imposibilidad de que ningún beneficiario haya podido adquirir los derechos correspondientes.

-Por la Ley 1/2017, que: **i)** en su art. 7.1.A), considera como *“plantaciones no autorizadas, por incumplir las **condiciones esenciales** (sic !) de la autorización”* aquellas en las que se haya producido un *“incumplimiento del compromiso de no comercialización de vino a través de DOP o IGP en los casos en que fuera determinante para la concesión de la autorización de plantación correspondiente, correspondiendo al viticultor probar, mediante facturas y documentos admitidos en el tráfico mercantil, el destino de la producción, así como mediante otros registros y declaraciones obligatorias legalmente establecidas”*; **ii)** en su art. 8 (al igual que los arts. 35 RD 740/2015 y 26.1 RD 772/2017), habilita a la Consejería actuante para ordenar el arranque de las plantaciones no autorizadas; y **iii)** en su art. 9, establece las sanciones aplicables a dichas plantaciones no autorizadas.

-Por las DZCAR'19 que (para evitar el fraude consistente en simular arranques ficticios para posibilitar replantaciones) ratifican la esencialidad de la pre-existencia de los derechos en los procedimientos de arranque de viñedo, al exigir la previa plantación del viñedo arrancado durante al menos dos campañas anteriores a aquella en la cual se solicite el arranque.

## **Sexto**

### **Sobre la vigencia de los requisitos legalmente exigidos para obtener, en este caso, la adjudicación de los derechos para plantar.**

#### **1. La cuestión de la vigencia de los requisitos legales.**

En el expediente, en rigor, no se duda de la existencia y esencialidad de todos y cada uno de los requisitos legales aludidos, ni siquiera de la vigencia de los mismos en 2014 (cuando entró en vigor de la Orden 16/2014 por la se publicó la convocatoria, que ahora nos ocupa, para adjudicar los derechos de plantación con cargo a la reserva regional) y en 2015 (cuando se dictaron las Res. de 05-06-2015, por las que las Consejería actuante, respectivamente, adjudicó los derechos de plantación con cargo a la reserva regional y autorizó la plantación en las Parcelas originariamente señaladas por la persona interesada).

Pero se plantea la cuestión de si tales requisitos continuaban vigentes y, por tanto, resultaban aplicables, en 2017 (cuando se dictó la Res. de 24-11-2017, por la que la Consejería actuante autorizó la plantación en las nuevas Parcelas en las que, en vez de las anteriores, la persona interesada comunicó que proyectaba efectuarla), y, en 2018 (cuando, en fechas 21-05 y 10-07, se practicaron los correspondientes asientos en el Registro de viñedos).

La razón de tal duda deriva: **i)** de que el art. 68.1 RUE 1308/2013 permitió, desde 01-01-2016, solicitar la conversión en autorizaciones administrativas de los derechos de plantación adjudicados, con anterioridad, a cultivadores que no los hubieran empleado en efectuar una plantación; y **ii)** de que el punto 2.2. DZAP'16 (fols. 151-168 del expediente) entendió que no era obligatorio mantener las condiciones o requisitos que se hubieran impuesto al efectuar la concesión inicial.

#### **2. El criterio de la inaplicabilidad de los requisitos.**

**A)** El entonces JSV de la Consejería actuante, (en sus informes obrantes a los fols. 208-212 y 240-246 del expediente) y, en la misma línea, la persona interesada (en sus alegaciones obrantes en los fols. 80 a 102 del expediente) sostienen la improcedencia del presente procedimiento de revisión de oficio, aduciendo, en síntesis, que los requisitos legales precitados (resumidos en el de destinar la plantación a la DOPCaR) no eran aplicables desde 01-01-2016, fecha en la que el art. 68.1 RUE 1308/2013 determinó la conversión de los antiguos derechos de plantación (sujetos a tales requisitos) en autorizaciones administrativas (carentes de los mismos). En resumen, esta postura entiende:

-Que, hasta 31-12-2015, el reparto de superficies destinadas a la DOPCaR con cargo a la reserva regional se regía por la Orden 16/2014 y el Dto 7/2009, que regularon la adjudicación de derechos efectuada en este caso e imponían los requisitos legales antes expuestos; pero, desde 01-01-2016, desapareció la reserva regional, los derechos adjudicados se convirtieron en autorizaciones administrativas regidas por los RUE 1308/2013, 560 y 561/2015, por los RD 740/2015 y 772/2017, por los Dtos. 86/2015 y 4/2017, por la Orden 39/2015 y por las DZAP'16; normativa toda ésta bajo cuya vigencia se efectuaron las plantaciones en este caso y en la que no se recogen los requisitos legales antes expresados.

-Que, en el ámbito de la UE, la propia Consejería actuante, mediante escrito de 07-03-2016, consultó el asunto a la Comisión europea, la cual, mediante su DGAUE: **i)** en escrito de 28-04-2016, reconoció que *“las restricciones derivadas de compromisos para la adquisición de los derechos de las antiguas reservas regionales, en ocasiones, no casan muy bien con el marcado carácter liberador de la nueva OCMV”*; y **ii)** en el Acta, del COCMA, de 23-03-2015, aclaró que ya no se podían poner condiciones particulares a determinados derechos y autorizaciones de plantación (como serían los derivados de la reserva regional con destino a la DOPCaR).

-Que, en el ámbito español, el MAPA trató esta misma cuestión y, a través de su DGPM, y, concretamente, de la SGFYHAOC (como consta en los fols. 178- 180 del expediente): **i)** en el punto 2.2 DZAP'16, expresó que, *“cuando se concede la autorización por conversión de un derecho de plantación concedido antes del 31-12-2015 (generado por una transferencia o por una reserva regional), no es obligatorio mantener las condiciones/requisitos iniciales que tuvieron en el momento de su concesión”*; **ii)** en el Acta de la 1ª reunión del GT constituido para la aplicación de las referidas DZAP'16, recordó que, en las nuevas autorizaciones *“no se puede obligar a indicar la variedad que se quiere plantar o cualquier otra información adicional que no sea pertinente para la aplicación del régimen de autorizaciones”*; **iii)** en el Acta de la 2ª reunión del mismo GT, aclaró que las limitaciones aplicables a cada caso serían las vigentes en el momento en que, a la persona interesada *“se le concede esta autorización, no en el momento en que se va a plantar”*; y **iv)** en el Acta de la 4ª reunión del referido GT, contestó afirmativamente a la cuestión, formulada por la Comunidad Valenciana, sobre si **habían quedado sin efecto** las obligaciones y requerimientos anteriormente establecidos.

-Que, en el ámbito de la CAR, esta misma cuestión determinó que la Consejería actuante: **i)** lograse introducir, en el precitado punto 2.2 DZAP'16, la precisión de que, *“en los viñedos plantados con anterioridad al 01-01-2016, se tendrán que cumplir las condiciones y compromisos que dieron lugar a la concesión de las*

nuevas plantaciones a partir de derechos de la reserva”, revelando así implícitamente (para los partidarios de esta interpretación) que tal cumplimiento no era obligatorio para los viñedos plantados después de la referida fecha; **ii)** eliminase la DT 1ª del Proyecto de la que luego sería la Ley 1/2017, en la que se declaraban subsistentes los compromisos derivados de anteriores repartos de derechos de reserva; y **iii)** aprobase la Orden 39/2015, sobre modelos oficiales utilizables en la materia, sustituyendo los apartados de los mismos en los que antes se asumían obligatoriamente tales compromisos por un nuevo apartado (núm. X) en el que, para mantener la tradicional colaboración de la CAR con el CR de la DOCR, simplemente se ofrecía, facultativamente, a las personas que así lo quisieran, que éstas indicasen, a dicho CR, los datos precisos para acoger la plantación a dicha DOCR, cuando desearan acogerla a la misma.

-Que, por consiguiente, para los partidarios de esta interpretación, el Derecho comunitario europeo y, en concreto, el RUE 1308/2013, tiene carácter liberalizador y ha desplazado la aplicabilidad de los anteriores requisitos legales restrictivos (en particular, el de destinar la producción a la DOPCaR), desde 01-01-2016.

-Que, en consecuencia, la normativa anterior sólo tiene un carácter de Derecho transitorio (pensado para evitar el trasiego de derechos entre CCAA), aplicable sólo a las plantaciones efectuadas antes de la conversión de derechos en autorizaciones administrativas, pero no a las efectuadas después de dicha conversión.

-Que la aplicación a este caso de esta nueva normativa liberalizadora conllevó que no era obligatorio mantener los requisitos legales anteriores y que, por ello, al conferir la autorización por conversión de los antiguos derechos, no podía exigirse (y, por eso, no se exigió), a la persona interesada, ninguna determinación que no fuera pertinente para la conversión de los derechos adjudicados en autorizaciones administrativas.

-Que, por tanto, los únicos datos exigibles, a la persona solicitante (y a las que estaban en casos semejantes), eran los que se les exigieron, esto es, la localización, la superficie a plantar y el compromiso de mantener la plantación al menos 5 años, sin poder exigir ni la declaración de la variedad de uva que se proyectaba plantar, ni la localización de la plantación en una IGP o DOP de acogida, ya que la producción podría incluso no acogerse a ninguna IGP o DOP.

-Que, en este caso, se observó la Orden 39/2015 (que, como se ha indicado, modificó los modelos de solicitud de inscripción en el Registro de Viñedo, eliminando los apartados en los que antes se exigía declarar la variedad de uva que se proyectaba plantar o si se iba a destinar o no su producción a alguna IGP o DOP), puesto que el destino de la producción sólo podía declararse, si el cultivador lo

deseaba, rellenado, una vez efectuada la plantación, el apartado correspondiente (núm X) del nuevo modelo; apartado éste que no es obligatorio para ante la Consejería actuante y que ésta sólo mantuvo para facilitar la trazabilidad de la DOCR, manteniendo así la tradicional colaboración en esta materia de dicha Consejería con el CR de la DOCR, que, en rigor, es el organismo ante el cual los cultivadores (que quisieran acoger su producción ala DOCR) deberían, si tal apartado se suprimiese, efectuar dicha declaración.

-Que la inaplicabilidad de los anteriores requisitos legales no incrementa el potencial vitícola de la DOCR, ya que: **i)** los derechos afectados procedían de la reserva regional (la cual se integraba con derechos caducados en la propia DOCR); **ii)** se aplican a plantaciones de la misma DOCR, cuya trazabilidad está garantizada desde 1986; y **iii)** no sólo se aplicaron a la referida DOCR las solicitudes inicialmente destinadas a la DOPCaR (es decir, las contempladas por la Orden 16/2014), sino también a las formuladas por jóvenes agricultores (es decir, las contempladas en la Orden 17/2014) y por afectados por la concentración parcelaria de Bergasa (es decir, las contempladas por la Orden 15/2014).

**B)** El anterior JSV, convencido de la expresada inaplicabilidad a estos casos de los requisitos anteriormente exigidos: **i)** decidió, en consecuencia, inaplicar tales requisitos legales, sin consultar esa decisión con sus superiores en la Consejería actuante; **ii)** prescindió, por tanto, de analizar si los requisitos legalmente exigidos para conferir autorizaciones por conversión de anteriores derechos de plantación eran similares o equivalentes y podían adaptarse a los exigidos al adjudicar los citados derechos de plantación con cargo a la reserva regional; **iii)** procedió, seguidamente (de oficio o a instancia de las personas interesadas y, en todo caso, con conocimiento y consentimiento de éstas), a inscribir, en el Registro de Viñedo, a favor de las personas adjudicatarias, las correspondientes autorizaciones por conversión, así como las parcelas, plantaciones y variedades de uva, como de producción destinada a la DOCR y no a la DOPCaR; **iv)** defendió su postura, mediante diversos informes presentados con ocasión de la investigación interna sobre lo sucedido que fue encargada, por la Consejería actuante, al SAI (fols. 202 a 274 del expediente); y **v)** vio apoyados sus argumentos por las distintas alegaciones formuladas en el expediente por la persona interesada en este caso (fols. 80 a 102 del expediente).

### **3. Criterio de la vigencia de tales requisitos legales.**

Por el contrario, la Propuesta de resolución de 06-11-2018 (fols. 148 a 177 del expediente) y el informe de las DGSJ (fols. 132 a 147 del expediente) entienden, en síntesis, **que los requisitos legales precitados siguen siendo aplicables al caso** (y que, por tanto, sigue vigente la prohibición de que los derechos de plantación adjudicados con cargo a la reserva regional para su destino a la **DOPCaR** sean destinados a efectuar,

primero, e inscribir, después, una plantación con destino a la **DOCR**); en base a los siguientes argumentos:

**A)** Que la conversión de derechos de plantación en autorizaciones administrativas, la subsiguiente autorización de la plantación y la comunicación de haber efectuado ésta última se produjeron cuando, en aplicación del art. 68.1 RUE 1308/2013, estaba vigente **el Dto. 86/2015**, el cual (si bien igualmente reconoce, en su art. 3.1, la conversión en autorizaciones de los derechos de plantación anteriores a 01-01-2016) aclara que **deja vigentes los requisitos legales** (denominados en el expediente cargas, restricciones, limitaciones y compromisos) que afectaban a los derechos de plantación convertidos en autorizaciones administrativas, pues:

-La DT 3ª, del Dto. 86/2015, declaró la **subsistencia de los mismos**, al establecer que: *“los compromisos (sic, en rigor, a nuestro juicio, requisitos legales impuestos como prestaciones duraderas de hacer u omitir) **derivados de la adquisición de derechos de la reserva regional** (o por transferencia de otras CCAA) **se mantendrán vigentes a partir de la entrada en vigor del presente Decreto de acuerdo con las Órdenes reguladoras que dieron lugar a dichas concesiones** (sic, aquí se emplea la terminología adecuadamente a nuestro entender)”*.

-La EM del mismo Dto. 86/2015 explicó la razón de esta subsistencia, al señalar que: *“no escapa del régimen transitorio la necesidad de que el nuevo régimen jurídico del potencial vitícola no altere los compromisos derivados de (sic, en rigor, requisitos legales impuestos a) la adquisición de derechos de la reserva regional, considerando que **se trató de procedimientos en régimen de concurrencia competitiva, en que la adquisición** (sic, en rigor, adquisición por adjudicación) de derechos se ha **producido a un precio inferior al de mercado** derivado, fundamentalmente, de las cargas jurídicas impuestas (sic, en rigor, requisitos legales impuestos) a los adjudicatarios en forma de compromisos (sic, en rigor, requisitos legales consistentes en la imposición de prestaciones duraderas). **Por ello, se declaran subsistentes los compromisos derivados de la adquisición** (sic, en rigor, requisitos legales, consistentes en prestaciones de hacer u omitir, impuestos a adquisición por adjudicación) **de derechos de la reserva regional, sin perjuicio de que dicho precepto deba leerse** (sic, en rigor, interpretarse y aplicarse) **a la luz del nuevo régimen jurídico, especialmente considerando la transformación del régimen de derechos de replantación al nuevo régimen de autorizaciones administrativas de plantación**”*.

**B)** Que la **Res. 27-01-2016** (de la DGPA del MAPA por la que, en aplicación del art. 63.2,b) RUE 1308/2013, se fijó la superficie adjudicable en 2016 para las distintas DOP) **también consideró vigentes los requisitos legales**, pues estableció (siguiendo recomendaciones formuladas, en virtud del 65 art. RUE 1308/2013, por varios CR de DO, entre ellos el de la DOCR, y por otras organizaciones representativas de la misma DO, entre ellas la OIVR) que: *“en el plazo de un año desde la fecha de publicación de esta Res.”* (ap. 5º), *“se podrán aplicar restricciones (sic, en rigor, imponer requisitos legales) a las autorizaciones de conversión de derechos de plantación, de manera que **no se concederán solicitudes de autorizaciones de conversiones de derechos que destinen su producción a la elaboración de vinos de esas DOP**, por entender que pueden suponer un **riesgo de devaluación significativa de la DOP** (ap. 4ª). Este mismo ap. 4º sólo exceptuó dos casos en los que se excluye dicho riesgo y que se refieren a determinadas*

replantaciones derivadas de un previo arranque, por lo que no son aplicables al presente expediente en que dicho previo arranque no ha existido:

-El primero de dichos casos que excluyen el referido riesgo es el del art. 4,a) RUE 560/2015, consistente en la replantación sin transferencia (es decir, *“cuando la superficie específica a replantar está situada en la misma Zona de DOP o IGP que la superficie arrancada, y la replantación de vides respeta el mismo PCo de la DOP o IGP que la superficie arrancada*), circunstancia que no concurre en el caso que nos ocupa, ya que no ha existido ningún arranque previo.

-El segundo de los casos que excluyen el referido riesgo es el del art. 4,b) RUE 560/2015, consistente en la replantación de vino sin protección en una DOP o IGP (es decir, *“cuando la replantación está destinada a la producción de vinos sin IGP”*), circunstancia que tampoco concurre en el caso que nos ocupa, ya que: i) no ha existido un previo arranque; ii) la producción no se ha destinado a vinos sin IGP, sino a vinos acogidos a una concreta DO, cual es la DOCR; y iii) la persona solicitante no ha cumplido el art. 4,b) RUE 560/2015, que le exigía asumir en las nuevas plantaciones los dos requisitos legales configurados como prohibiciones: **i)** el primero, en el Anexo I,A.2 RUE 560/2015, consistente en *“no utilizar ni comercializar las uvas producidas para producir vinos con DOP, si esas superficies están situadas en zonas que puedan optar a tal producción”*; y **ii)** el segundo, en el Anexo I,B,2 RUE 560/2015, consistente en *“no arrancar y replantar vides con la intención de hacer que la superficie replantada pueda optar a la producción de vinos con la DOP específica”*).

C) Que el art. 21.4 del RD 740/2015, y luego el art. 22.4 del RD 772/2017, al contemplar las autorizaciones de plantación de viñedo por conversión de derechos de replantación, también establecieron que las autorizaciones conferidas ***“podrán estar sujetas a las restricciones (sic, en rigor, requisitos legales restrictivos) que, en su caso, se establezcan”***; teniendo en cuenta que tales restricciones (requisitos legales restrictivos) están **establecidas en los arts 16 a 18** de ambas disposiciones reglamentarias, preceptos éstos que (en aplicación de los arts. 66.3 RUE 1308/2013 y 4 RUE 560/2015) limitan las plantaciones cuando las superficies replantables estén acogidas a una DOP en la que el Estado miembro de que se trate (en este caso, España, a través de las precitadas Res. anuales de la DGPM del MAPA) haya recibido una recomendación para restringirlas formulada: **i)** por las organizaciones interprofesionales del sector económico implicado, reconocidas por el art. 157 RUE 1308/2013 (como ha sucedido en este expediente, donde las ha formulado la OIVR); o **ii)** por los órganos gestores de las DOP (como ha sucedido también en este expediente, donde las ha formulado el CR de la DOCR).

D) Que la DT 3ª del RD 740/2015, en coherencia con lo anterior, estableció que ***“la eficacia de las Resoluciones de las autorizaciones a la replantación y conversión, cuyas solicitudes fueron presentadas con anterioridad a la fecha en que se hagan públicas, en su caso, las restricciones (sic, en rigor, requisitos legales restrictivos) a la plantación de autorizaciones de replantación y conversión de acuerdo con los arts. 16.2. y 21.4 (de este mismo RD), estará condicionada a esas eventuales restricciones decididas (sic, en rigor, requisitos legales restrictivos impuestos), de manera que no podrá procederse a la replantación o al ejercicio de los derechos inherentes a la conversión en las zonas cubiertas por el ámbito de una DOP y una IGP hasta tanto no se haga pública la citada restricción (sic, en rigor, los citados requisitos legales restrictivos)”***. Por eso, se permite que la persona interesada *“cuya solicitud iba dirigida la obtención de una autorización de plantación en una zona que finalmente tiene una restricción (sic, en rigor, está sujeto a un requisito legal restrictivo) para ese año podrá rechazar dicha autorización en el plazo de un mes desde la fecha de la restricción (sic, en rigor, desde la entrada en vigor del requisito legal restrictivo) y*

*no se le aplicarán sanciones y, en el caso de conversión, el derecho de plantación podrá volver a ser utilizado en otra solicitud”.*

E) Que la DT 1ª del Proyecto de la que luego sería la Ley 1/2017 también declaraba subsistentes los compromisos (en rigor, requisitos legales consistentes en la imposición de prestaciones de hacer u omitir) derivados de repartos de derechos de reserva; siendo de aclarar a estos efectos que la ulterior eliminación de dicha DT 3ª en el texto del Proyecto que fue remitido al Parlamento de la CAR no se debió (como sostiene la postura contraria antes expuesta) a entender que no procedía considerar subsistentes tales compromisos (en rigor, requisitos legales), sino, por el contrario, a que procedía mantenerlos, pero evitando que los mismos pudieran ser eludidos, como preveía la citada DT 1ª, mediante el pago de una suma de dinero. El proceso que llevó a dicha eliminación de la expresada DT 1ª y al mantenimiento de los referidos compromisos no fue el que sesgadamente manifiestan los partidarios de la postura contraria antes expuesta, sino el siguiente, según resulta de la documentación complementaria al expediente aportada por la Consejería actuante:

1/ La DT 1ª proyectada permitía, en efecto, liberarse del cumplimiento de tales compromisos mediante el pago de una cantidad de dinero, cuya naturaleza jurídica el expediente no acertó a precisar (ya que, en diversos documentos, se dudó en calificarla como una tasa tributaria, una sanción administrativa o una cláusula penal de origen legal), aunque (en coherencia con lo que antes hemos señalado respecto a los requisitos legales), su naturaleza más podría ser la de una *conditio iuris* construida con la técnica de un beneficio *ex lege* (es decir, mediante el establecimiento de una situación restrictiva de derechos en forma de una carga legal de pago instantáneo, para lograr, como consecuencia jurídica, una situación ampliativa de derechos, cual sería el efecto liberatorio de las obligaciones legales previas de tracto sucesivo que pesaban sobre la persona interesada).

2/ La Consejería actuante, mediante escrito de 07-03-2016, remitió el referido Proyecto a la DGAUE, la cual, mediante un escrito de 28-04-2016, expuso que ***“las restricciones derivadas de compromisos para la adquisición de los derechos de las antiguas reservas regionales, en ocasiones, no casan muy bien con el marcado carácter liberador de la nueva OCMV”***, por lo que contemplaba favorablemente el que, si bien el Proyecto las dejaba subsistentes (porque supusieron *“una ventaja para el que obtuvo derechos de la reserva en el marco de un procedimiento administrativo de concurrencia competitiva”*), permitiera liberarse de las mismas mediante el aludido pago dinerario.

3/ A la vista de este informe, la DGAUE, en el Acta del correspondiente Comité de gestión de la UE de 23-03-2015, planteó *“si las restricciones y condiciones asociadas a la utilización de derechos de plantación concedidos antes del 31-12-2015 (p.e, el lugar o la región o zona para plantar, las variedades que puede plantarse y el tipo de vino que debe producirse) podrán seguir aplicándose después del 01-01-2016, una vez que tales derechos de plantación se conviertan en autorizaciones con arreglo al art. 68 RUE 1308/2013”*; y (aunque este extremo es sesgadamente olvidado por los partidarios de la

postura contraria) concluyó al respecto (según consta en los fols 91 y 92 del expediente) que **los Estados miembros podían decidir que dichas restricciones y condiciones puedan seguir aplicándose** (tras la conversión de los derechos de plantación en autorizaciones después del 01-01-2016), pero con dos límites: **i)** que exista **“una restricción o condición similar o equivalente”** que pueda ser aplicada en virtud del régimen de autorizaciones; y **ii)** que la misma se aplique **“en la forma”**, esto es, tal y como **“venga establecida en el (referido) régimen de autorizaciones”**.

4/ Ante tal planteamiento, la Consejería actuante (a diferencia de los partidarios de la postura contraria) analizó los requisitos legales exigidos al adjudicar los derechos de plantación con cargo a la reserva antes de 01-01-2016, para, comparándolos con los exigidos (por los arts. 62 a 72 RUE 1308/2013) en el régimen de las autorizaciones, efectuar un doble *juicio* “de equivalencia” y “de adecuación”, para determinar si los mismos resultaban “similares o equivalentes” a los exigidos en el régimen de las autorizaciones y si alguno de ellos debía “adaptarse a la forma” establecida por este último referido régimen para configurarlos. El resultado de este análisis fue el siguiente:

-Que debería suprimirse (en aras de la seguridad jurídica) la DT 3ª del Proyecto de la que luego sería la Ley 1/2007, por cuanto la liberación de compromisos mediante un pago en dinero permitido en la misma: **i)** suponía la incompatibilidad con el régimen de autorizaciones de las restricciones o condiciones aplicadas a los derechos de plantación adjudicados en la CAR antes del 01-01-2016, cuando lo cierto es que dichas restricciones o condiciones son legales, si resultan equivalentes o similares a las establecidas en el referido régimen de autorizaciones; y **ii)** supeditaba la liberación de tales restricciones al pago de una cantidad por parte del adjudicatario de tales derechos de plantación, cuando lo cierto es que la permanencia o eliminación de tales condiciones o restricciones, fueran o no similares equivalentes, es cuestión de legalidad positiva exigida por el interés público subyacente, por lo que no puede quedar sujeta a ningún condicionamiento. Por ello, dicha DT 3ª fue suprimida del texto del Proyecto remitido por el Gobierno autonómico al Parlamento de la CAR).

-Que debería mantenerse (para prevenir el precitado *riesgo de devaluación significativa de las DOP*) la posibilidad de exigir en la CAR condiciones y restricciones que fueran compatibles con el régimen de autorizaciones instaurado por el RUE 1308/2013 (ya que su eliminación supondría un *riesgo de devaluación significativa de las DOP*); y, en concreto, debía mantenerse: **i)** la de limitar las autorizaciones de plantación viñedo a superficies amparables con una DOP o IG (en aplicación del 63.2.b) RUE 1308/2013); y **ii)** la de prohibir la replantación (en aplicación del art. 66.3 RUE 1308/2013). Por ello y como se expone a continuación, tales condiciones y restricciones fueron mantenidas en las campañas de 2016 y de años sucesivos.

5/ Esta postura ha sido, en efecto, confirmada, con ámbito estatal, cuando, en la misma línea, las Res. de 27-01-2016, 24-01-2017, 27-12-2017 y 27-12-2018, de la DGPMA del MAP, han fijado, respectivamente, para las campañas de 2016, 2017, 2018 y 2019: **i)** la superficie autorizable en la CAR y demás CCAA para **nuevas plantaciones**; y **ii)** las DOP supraautonómicas (entre las que se encuentran la DOCR y la DOPCaR) en las

se pueden aplicar limitaciones a las **replantaciones** y a las plantaciones **por conversión** de derechos de plantación en autorizaciones.

#### 4. El criterio del Consejo Consultivo de La Rioja.

A la vista de las encontradas y razonadas posturas mantenidas por las partes intervinientes en este procedimiento, este Consejo entiende que debe optarse por el criterio de mantener la aplicabilidad al caso de los requisitos legales, por las siguientes razones:

**A)** En primer lugar, porque este Consejo asume los motivos aducidos en la Propuesta de resolución y en el informe de la DGSJ que hemos resumido y a los que nos remitimos, al entender que los mismos ofrecen una, correcta y no sesgada, exposición de los hechos, documentos y fundamentos jurídicos aplicables al caso. Repárese (por ejemplo y por lo que respecta a la normativa de la UE en la que se apoyan los partidarios de la supresión de requisitos legales), en los siguientes aspectos:

-En que la pretendida supresión de requisitos legales a partir de 01-01-2016, no es total, pues el art. 62.1 RUE 1308/2013 dispone que el otorgamiento de las autorizaciones se realice *“de conformidad con los arts 64, 66 y 68”* y *“con arreglo a las condiciones establecidas en el presente Capítulo”*.

-En que el punto 2.2 DZAP'16 expresa que, *“cuando se concede la autorización por conversión de un derecho de plantación concedido antes del 31-12-2015 (generado por una transferencia o por una reserva regional), no es obligatorio mantener las condiciones/requisitos iniciales que tuvieron en el momento de su concesión”*; lo cual significa que no se trata de una norma imperativa sino facultativa, de suerte que los Estados miembros no tienen la obligación de mantener tales condiciones o requisitos, pero tampoco la de eliminarlos, por lo que, si tienen motivos justificados para ello (como es conservar la calidad de los vinos acogidos a una IGP o una DOP, máxime si, como ha sucedido en este caso la Administración actuante ha recibido, en aplicación del art. 65 RUE 1308/2013, una expresa recomendación en este sentido del CR de la DOCR y de la OIVR), pueden mantenerlos, que es lo que hizo el Reino de España mediante la normativa interior antes citada.

-En que, precisamente por lo anterior, la DGAUE (en el Acta del correspondiente Comité de gestión de la UE de 23-03-2015) reconoció que (según consta en los fols 91 y 92 del expediente) **los Estados miembros podían decidir que dichas restricciones y condiciones puedan seguir aplicándose** (tras la conversión de los derechos de plantación en autorizaciones después del 01-01-2016), aunque con dos antes citados límites: **i)** que exista *“una restricción o condición similar o equivalente”* que pueda ser aplicada en virtud del régimen de autorizaciones; y **ii)** que la misma se aplique *“en la forma”*, esto es, tal y como *“venga establecida en el (referido) régimen de autorizaciones”*.

**B)** En segundo lugar porque el interés público (cuya preservación corresponde a la Consejería actuante en materia vitivinícola en su ámbito competencial) exige el mantenimiento de los requisitos legales consistentes en vincular a una concreta DOP (en este caso, a la DOPCaR) los derechos de plantación adjudicados en su día con cargo a la reserva regional, aunque los mismos se hayan convertido en autorizaciones administrativas, pues su eliminación o inaplicación supondría, con el subterfugio de defender la liberalización económica, los efectos absurdos de:

-Inaplicar el, vigente y prevalente, Derecho comunitario europeo, cuya finalidad es, precisamente, evitar (al menos hasta 31-12-2030, según el art. 61 RUE 1308/2013) los excesos de producción en la OCMV; debiendo aclarar a este respecto que la exigencia de los requisitos que nos ocupan no implica (como alegan los partidarios de la postura contraria) desconocer la primacía del Derecho comunitario europeo, sino, precisamente, asegurar su correcta aplicación.

-Subvertir el mercado vitícola al permitir que cualesquiera derechos de plantación autorizados, en cualquier Comunidad Autónoma y para cualquier DOP, pudieran ser empleados, por cualquier persona física o jurídica, en plantaciones acogidas a una DOP que, como la DOCR, presenta un evidente riesgo (advertido expresamente, en el marco del art 65 RUE 1308/2013, por el CR de la DOCR y por la OIVR) de exceso de producción y de devaluación significativa de calidad (como señaló, entre otras, la Res. 27-01-2016 de la DGPA del MAPA), si se sobrepasan las superficies afectas a la misma; y

-Conculcar el principio jurídico de autorresponsabilidad (*ne venire contra factum proprium* -que formulara Ulpiano en *Digesto* 1.7.25-, por el que nadie puede ir contra sus propios actos), al permitir que las personas concurrentes (al procedimiento competitivo de adjudicación de derechos de plantación con cargo a reserva regional), incumplan (incluso con eventual mala fe), las obligaciones legales (expresamente detalladas en la Orden 16/2014 y explícitamente asumidas, por la persona interesada, al participar en dicho procedimiento de concurrencia competitiva) de dedicar tales derechos a la plantación de viñedos en localidades integradas en la DOPCaR, con variedades de uva admitidas en la DOPCaR y con producción destinada a la DOPCaR; y no en localidades, con variedades de uva o con producción destinada a otras DOP, IGP o a ninguna de ellas, pero sin asumir, en este último caso, los compromisos legales, exigidos (por el art. 4,b y los Anexos I.A,2 y I.B.2 RUE 560/2015) para garantizar que las producciones no se desviarán a una IGP o DOP.

## Séptimo

### Sobre la procedencia de la revisión de oficio

1. A consecuencia de todo lo anterior, la conversión en autorizaciones administrativas de los derechos de plantación adjudicados con cargo a la reserva regional para destinarlos a parcelas y variedades cuya producción resulte acogida a la DOPCaR puede haberse traducido, en abstracto, en tres posibles situaciones administrativas o formas de tratamiento jurídico por parte de la Administración actuante según la situación fáctica presentada (que la Propuesta de resolución del procedimiento que fue objeto de nuestro dictamen D.9/19 denomina, con discutible acierto, *opciones*), de las cuales sólo las dos primeras son válidas; por lo que procede examinar, en concreto (esto es, en cada caso concreto de los similares que pueden presentarse en esta materia), cuáles de ellas (y en qué medida), se han producido; para concluir, así, si procede o no (y, eventualmente, en qué medida) la revisión de oficio, por nulidad radical, de alguno o algunos de los actos administrativos en que tales formas de tratamiento o actuaciones administrativas se hayan plasmado en el caso de que se trate.

A) La 1ª situación que cabe encontrar en abstracto (*opción 1*, según la expresada Propuesta de resolución) es que tales derechos hayan quedado convertidos en ***autorizaciones administrativas para plantar en localidades y con variedades de uva acogidas y destinadas a la DOPCaR***, reflejándolo así en las correspondientes inscripciones en el Registro de viñedo. Esta situación, en los casos en que se haya producido, debe ser reputada como jurídicamente válida, porque los derechos derivan de un reparto efectuado con cargo a la reserva regional y destinado a la DOPCaR, que era precisamente la finalidad buscada por el ordenamiento jurídico.

B) La 2ª situación que cabe encontrar en abstracto (*opción 2*, según la expresada Propuesta de resolución) es que tales derechos hayan quedado convertidos en autorizaciones administrativas para plantar viñedo con destino a ***vino de mesa, esto es, no acogido a ninguna DOP ni IGP***, reflejándolo así en las correspondientes inscripciones en el Registro de viñedo. Esta situación, en los casos en que se haya producido, también puede ser reputada como jurídicamente válida, pero sólo si la autorización conferida y el asiento registral subsiguiente reflejan explícitamente que la persona interesada ha asumido expresamente los dos precitados requisitos legales esenciales (establecidos, como prohibiciones, para preservar las IGP y las DOP, y que son: **i)** el del art. 4,b) y Anexo I,A,2 RUE 560/2015 (“no utilizar ni comercializar las uvas producidas para producir vinos con DOP, si esas superficies están situadas en zonas que **puedan** optar a tal producción”); y **ii)** el del art. 4,b) Anexo I,B,2 RUE 560/2015 (“no arrancar y replantar vides con la intención de hacer que la superficie replantada pueda optar a la producción de vinos con la DOP específica”); ya que, en caso contrario, es decir, si no consta tal asunción expresa, procede la revisión de oficio del acto y del asiento registral derivado del mismo; de suerte que, sin posibilidad de conversión, procederá considerar al viñedo como no inscrito, ordenar su arranque forzoso e imponer la correspondiente sanción administrativa.

C) La 3ª situación que cabe encontrar en abstracto (*opción 3*, según la expresada Propuesta de resolución) es que tales derechos hayan quedado convertidos, sin especiales requisitos legales, en **autorizaciones administrativas para plantar**; si bien aquí cabe subdistinguir las siguientes variantes:

-La 1ª variante posible (a la que podríamos denominar situación **3.1**) se presentaría cuando la plantación se ha efectuado **en localidades “y” con variedades** de uva **acogidas a la DOPCaR**, pero **con producción no acogida a la DOPCaR**. Esta situación es válida en cuanto que cumple los requisitos esenciales de la localización y de las variedades de uva, pero inválida en cuanto que incumple el requisito esencial de la destinación a la DOPCaR; por lo que procede la revisión de oficio del acto y del asiento registral derivado del mismo; si bien, por aplicación del instituto de la conversión (es decir, al amparo del art. 65 LPAC’92, actual art. 50 LPAC’15), cabe practicar un nuevo asiento en el que se mantenga la localización y la variedad de uva empleadas, pero se consigne la producción como afecta a la DOPCaR; sin que, por tanto, proceda el arranque forzoso de lo plantado.

-La 2ª variante posible (a la que podríamos denominar situación **3.2**) se presentaría cuando la plantación se ha efectuado **en localidades “o” con variedades** de uva **no acogidas a la DOPCaR**, y, además, **con producción tampoco acogida a dicha DOPCaR**. Esta situación es inválida por incumplir los requisitos esenciales de la localización o de las variedades de uva y del requisito esencial de la destinación a la DOPCaR; por lo que procede la revisión de oficio del acto y del asiento registral derivado del mismo; de suerte que, sin posibilidad de aplicar el instituto de la conversión (art. 65 LPAC’92, actual art. 50 LPAC’15), procede considerar al viñedo como no inscrito, ordenar su arranque forzoso e imponer, en su caso, la correspondiente sanción administrativa.

D) La 4ª situación o forma de tratamiento que cabe encontrar en abstracto (que siguiendo la pauta de la expresada Propuesta de resolución, podríamos denominar *opción 4*) sería la de que los derechos de plantación empleados hubieran sido creados de forma ficticia o fraudulenta por diversos modos (p.e, entre otros, por tratarse de una plantación que ya estaba efectuada o que se declara como efectuada en una parcela inexistente). Esta situación es, por supuesto, inválida en cuanto que presenta una ausencia del requisito esencial de la preexistencia de los derechos de plantación, por lo que procede la revisión de oficio del acto y del asiento registral derivado del mismo, sin posibilidad de aplicar el instituto de la conversión (art. 65 LPAC’92, actual art. 50 LPAC’15), y procediendo ordenar, en su caso, el arranque de lo indebidamente plantado y la imposición de la sanción correspondiente.

2. Trasladando este planteamiento general y abstracto al presente caso concreto, hemos de señalar lo siguiente:

A) La persona interesada solicitó, al amparo de la Orden 16/2014, que se le adjudicaran derechos de nueva plantación de viñedo, con destino a la DOPCaR y con cargo a los disponibles en la reserva regional de los mismos prevista en el art. 32 del Dto 7/2009.

B) La referida Orden 16/2014 estableció dos requisitos esenciales: **i)** por un lado, un *requisito de localización*, pues, en su art. 3, especificó que las Parcelas sobre las que se fueran a ejercer los derechos de plantación tenían que pertenecer a municipios que se encontrasen en el ámbito de la DOPCaR, entre los que se encuentra Grávalos, pero no Pradejón; y **ii)** por otro lado, un *requisito de destinación*, pues, en su art. 8.1, exigió que las plantaciones se dedicaran exclusivamente a la producción de uva para la elaboración de cava, es decir, de vino amparado por la referida DOPCaR, lo que implicaba, a su vez, el requisito esencial de que tales plantaciones sólo podrían hacerse *con variedades de uva admitidas* en dicha DOPCaR (que son las determinadas en el precitado art. 5 RDCa).

C) El art. 8.2 de la misma Orden 16/2014 advirtió de que el incumplimiento de esos requisitos conllevaría que las superficies de viñedo correspondientes: **i)** fueran consideradas como de *viñedo no inscrito*; y **ii)** quedaran sujetas a las disposiciones comunitario europeas y nacionales previstas para las superficies no inscritas.

D) Todos estos requisitos son esenciales y están en vigor, según hemos señalado en este dictamen, pese a la conversión en autorización administrativa de los derechos de plantación adjudicados en su momento a la persona interesada.

E) La plantación efectuada en las *Parcs. de Grávalos H, I, KK y MM*, por una superficie total de 0,5061 Has, con la variedad de uva *chardonnay*; y con destino a la DOCR; se encuadra en la que hemos denominado situación 3.1, ya que, con base en una autorización administrativa obtenida por conversión de derechos adjudicados, previo un procedimiento de concurrencia competitiva, con cargo a la reserva regional para plantar con destino a la DOPCaR, y regido por la Orden 16/2014 y demás disposiciones citadas en este dictamen, **se ha plantado en una localidad acogida a la DOPCaR, con variedades de uva acogidas a la DOPCaR, pero con producción no acogida a la DOPCaR, sino a la DOCR.**

Como hemos expuesto, esta situación es válida en cuanto que cumple los requisitos esenciales de la localización y de las variedades de uva, pero inválida en cuanto que incumple el requisito esencial de la destinación a la DOPCaR; por lo que, como propone el punto Primero, a) de la Propuesta de resolución de 06-11-2018, procede la revisión de oficio del acto y del asiento registral derivado del mismo; si bien, por aplicación del

instituto de la conversión (al amparo del art. 65 LPAC'92, actual art. 50 LPAC'15), cabe practicar un nuevo asiento en el que se mantenga la localización y las variedades de uva empleadas, pero en el que se consigne que la producción queda afecta a la DOPCaR; sin que, por tanto, proceda el arranque forzoso de lo plantado.

**F)** La plantación efectuada en las siguientes Pars: *Par.M*, por 0,2668 Has; la *Par.L*, por 0,1052 Has; la *Par.LL*, por 0,1482 Has; *Par.N*, por 0,2034 Has; la *Par.AA* (*recinto 1*), por 0,1947 Has; la *Par.AA* (*recinto 2*), por 0,4622 Has; la *Par.EE*, por 0,1739 Has; la *Par.DD*, por 0,1099 Has; la *Par.BB*, por 0,2518 Has; la *Par.GG*, por 0,1496 Has; la *Par.FF*, por 0,0697 Has; la *Par.HH*, por 0,2513 Has; y la *Par.CC*, por 0,1072 Has (superficie total de 2,4939 Has), todas ellas del Pol.V de Pradejón (La Rioja) *con las variedades de uva tempranillo (89%) y garnacha tinta (11%), y con destino a la DOPCaR*; se encuadra en la que hemos denominado **situación 3.2**; ya que, con base en una autorización administrativa obtenida por conversión de derechos adjudicados, previo un procedimiento de concurrencia competitiva, con cargo a la reserva regional para plantar con destino a la DOPCaR, y regido por la Orden 16/2014 y demás disposiciones citadas en este dictamen, se ha plantado **en una localidad (Pradejón) no acogida a la DOPCaR, se ha empleado (en un 89%) una variedad de uva (tempranillo) no acogida a la DOPCaR, y, además, con producción tampoco acogida a dicha DOPCaR.**

Como hemos expuesto, esta situación es inválida por incumplir los requisitos esenciales, tanto de la localización, como los de la variedad de uva y la destinación a la DOPCaR; por lo que, como propone (en sus apartados Primero, c), y Segundo) la Propuesta de resolución de 06-11-2018, procede la revisión de oficio del acto y del asiento registral derivado del mismo; de suerte que, sin posibilidad de aplicar el instituto de la conversión (art. 65 LPAC'92, actual art. 50 LPAC'15), procede considerar al viñedo como no inscrito, ordenar su arranque forzoso e imponer, en su caso, la correspondiente sanción administrativa.

## **CONCLUSIONES**

### **Única**

Procede, conforme a la Propuesta de resolución de 6 de noviembre de 2018, obrante en el expediente de revisión de oficio núm. 62/2918 CAVA, revisar de oficio (con los efectos señalados en el Fundamento Jurídico Séptimo punto 2, apartados E y F), los asientos efectuados en el Registro de Viñedo de la Consejería actuante en fechas 1 de marzo y 5 de abril de 2018, por concurrir en los mismos la causa de nulidad radical señalada en el art. 61.1.f) LPAC'92 (actual art. 47.1.f) 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