

En Logroño, a 28 de junio 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 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; habiendo excusado su asistencia el Consejero D. José M^a Cid Monreal y siendo ponente D. Pedro María Prusén de Blas, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

72/19

Correspondiente a la consulta formulada por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en relación con la *Revisión de oficio 1/2019 CAVA, de los actos administrativos identificados, en el apartado de proposición final de la Propuesta de resolución de 4 de abril de 2019, por los que, con cargo a derechos procedentes de la reserva regional, B.E.S.L. obtuvo: la autorización para la plantación de un total de 5 Has, en Parcelas sitas en Pradejón (La Rioja), y la inscripción de la misma en el Registro de Viñedos como acogida a la Denominación de Origen Calificada Rioja (DOCR), cuando sólo procedía inscribirla como acogida a la Denominación de Origen Protegida Cava, Zona Rioja (DOPCaR), en las localidades y con las variedades incluidas en esta última.*

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.
- DGPM= 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 Sociedad interesada antes referida presentó, ante la Consejería actuante y al amparo de la indicada Orden 16/2014, veinticuatro solicitudes para cultivar otras tantas plantaciones de viñedo en la CAR; estando todas ellas inscritas en la **DOPCaR** sitas en Grávalos (localidad riojana incluida en dicha DOPCaR, cfr. fols. 1 a 33 del expediente).

3. Mediante comunicación de 27-11-2014, el Registro de Viñedo notificó a la empresa interesada la no admisión: **i)** de *las Pars.A/aa y B/aa* (si bien se advierte que la Parc. A no aparece en las solicitudes; y la B es mayor de 0,5 Has; además, en la Propuesta de resolución, se hace referencia -Antecedente Segundo- a la Par. “C”), *al ser menores de 0,5000 Has, y no completar Par. cultivada para la DOPCaR*; y **ii)** de *la Par.D* porque, *según catastro no coincide la propiedad con lo declarado*. De igual forma, se procede a incluir a la empresa solicitante en el grupo 4 de clasificación: *persona jurídica elaborador de cava* (fols. 34 a 37 del expediente).

4. Mediante Informe-Propuesta de resolución de 06-03-2015, el JSV plantea la adjudicación a la mercantil interesada de 5 Has de derechos de viñedo, con cargo a la reserva regional de derechos de plantación, condicionada al pago a efectuar por un importe de 4.500,00 euros (fols. 38 y 39 del expediente). Consta en el expediente el abono, por parte de la interesada, de la referida cantidad, mediante transferencia bancaria realizada el 16-04-15 (fol. 40).

5. Por Res de 28-04-2015, el DGAG adjudicó, a la Sociedad interesada, los derechos para plantar 5,00 Has. de viñedo, con cargo a la reserva regional de derechos de plantación (fols. 41 y 42 del expediente).

6. Con esa misma fecha, 28-04-2015, el DGAG dictó sendas autorizaciones para plantar de viñedo, en su 100% de la variedad *macabeo-viura* (variedad admitida en la DOPCaR) del siguiente modo: **i)** una superficie 1,8699 Has, en las *Pars.E/aa-Pol.X, F/aa-Pol.X, G/aa-Pol.X, H/aa-Pol.X, I/aa-Pol.X y J/aa-Pol.X*, de Grávalos (La Rioja); y **ii)** una superficie de 3,1301 Has en las *Pars.K/aa-Pol.Y y L/aa-Pol.Y*, de Grávalos, y con producción destinada a la **DOPCaR** (fols. 43 y 44 del expediente). Según el SIGPAC, las *Pars.H y J* tienen como uso *pasto arbustivo*.

7. En fecha 24-04-2017, el representante de la Sociedad interesada inició el procedimiento de conversión de los derechos de plantación en autorizaciones administrativas de plantación de viñedo; y, a tal efecto, modificó la ubicación de las plantaciones previstas, que pasan, de estar en Grávalos (localidad riojana incluida en la DOPCaR) a situarse en Pradejón (localidad riojana no incluida en la DOPCaR). Las *Pars.* para las que solicita la conversión son las *M/bb-Pol.Z*, *M/cc-Pol.Z*, *M/dd-Pol.Z*, *M/ee-Pol.Z*, y *M/ff-Pol.Z*, por una superficie de 3,6508 Has; la *N/aa-Pol.Z*, y *M/gg-Pol.Z*, con 1,2658 Has; y la *Ñ/aa-Pol.Z*, con 0,0834 Has (fols. 47 y 48), todas ellas de Pradejón (La Rioja).

8. Las anteriores solicitudes de conversión, presentadas -como ha quedado dicho- el 24-04-2017, dieron lugar a una autorización de plantación, dictada por el DG de Desarrollo Rural en fecha 09-05-2017, de las siguientes superficies, todas ellas del *Pol.Z* de Pradejón (La Rioja): *Pars.M/bb*, *M/cc*, *M/dd*, *M/ee*, *M/ff*, *N/aa*, *N/gg*, y *272/aa*, por un total de 5 Has (fol. 53 del expediente).

9. El 24-01-2018, la empresa interesada comunicó haber plantado las 5 Has autorizadas en las mencionadas *Pars.* en Pradejón (localidad riojana no incluida en la DOPCaR) con vides de la variedad *garnacha tinta* (variedad admitida en la DOPCaR9 y solicitó que fueran inscritas en la zona de producción de la **DOCR**. A tal efecto, acompañó la correspondiente factura del viverista, según consta en los fols. 52 y 53 del expediente.

10. Según un informe de campo de 23-02-2018 (fol. 54 del expediente), la superficie de viñedo de 5 Has, plantada en las *Pars.* indicadas en el ordinal 9 de este Antecedente, con zona de producción **DOPCaR**, y municipio de Pradejón (localidad riojana no incluida en la DOPCaR), corresponde a la variedad de *garnacha tinta* en su totalidad (variedad incluida en la DOPCaR).

11. En fecha 28-02-2018, se emite un *informe técnico* (fol. 55 del expediente), donde consta que el viñedo está plantado en las *Pars.M/ee*, *N/aa*, *O/gg* y *P/gg*, todas ellas del *Pol.Z* de Pradejón (localidad riojana no incluida en la DOPCaR), indicando que la plantación está *dentro de la tolerancia* y que la *Par.224* no está incluida en la autorización de plantación.

12. El 01-03-2018 se lleva a cabo una *modificación de oficio de parcela vitícola en el Registro de Viñedo*, suscrita por funcionario de la Consejería actuante, por la que queda inscrita la plantación registrada en las *Pars.M/ee-Pol.Z*, con una superficie de 3,6364 Has y año de plantación 2017; *N/aa-Pol.Z*, con una superficie de 1,2964 Has y año de plantación 2017; *O/gg-Pol.Z*, con una superficie de 0,0419 Has y año de plantación 2017; y *P/gg*, con una superficie de 0,0253 Has y año de plantación 2017, todas ellas de la localidad de Pradejón (localidad riojana no incluida en la DOPCaR, con zona de producción **DOPCaR** (fol.56 del expediente).

13. En la misma fecha, 01-03-2018, se tramita una *solicitud de autorización de inscripción en el registro de viñedo del Consejo Regulador* (fol. 57 del expediente) en el que constan los Recintos plantados como zona de producción de la **DOPCaR**, en el municipio de Pradejón (localidad riojana no incluida en la DOPCaR), y con la variedad *garnacha tinta* (admitida en la DOPCaR).

14. Consta en el Registro de Viñedo un asiento de 01-03-2018 (fol.58 del expediente), a cuyo tenor, la plantación realizada por la Sociedad interesada queda inscrita con zona de producción de **DOPCaR**.

Tercero

1. Por Res de 25-02-2019 (fols. 59 a 79 del expediente), el titular de la Consejería acuerda el inicio del presente procedimiento de revisión de oficio, que persigue declarar la nulidad de pleno derecho de:

A) La Res de 28-04-2015, del Director General de Agricultura y Ganadería por la que se conceden un total de 5 Has de derechos de plantación de viñedo. Este acto administrativo es parcialmente nulo en cuanto 3,1301 Has de los derechos de plantación concedidos se justificaban en una superficie ya plantada de viñedo desde el año 1994 (Parcelas Q y R, de Grávalos);

B) La conversión de derechos de plantación en una autorización de plantación, de fecha 9 de mayo de 2017, del Director General de Desarrollo Rural;

C) Los apuntes informáticos en el Registro de Viñedo, de fecha 1 de marzo de 2018, referidos a las siguientes superficies, todas ellas de Pradejón (La Rioja): i) Par.M/ee-Pol.Z, con una superficie de 3,6364 Has, año de plantación 2017, y uva de la variedad garnacha tinta; ii) Par.N/aa-Pol.Z, con una superficie de 1,2964 Has, año de plantación 2017, y uva de la variedad garnacha tinta; iii) Par.O/gg-Pol.Z, con una superficie de 0,0419 Has, año de plantación 2017, y uva de la variedad garnacha tinta; y iv) Par.P/gg, con una superficie de 0,0253 Has, año de plantación 2017, y uva de la variedad garnacha tinta;

D) Derivado de lo anterior, declarar como viñedo no inscrito, la totalidad de las Pars. y superficies identificadas en el apartado anterior (letra C), e iniciar el procedimiento para dictar la orden de arranque de dichas Pars, previa avocación de la competencia por parte del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente;

E) 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;

F) Designar a la Secretaría General Técnica, 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; y

G) Trasladar la Res a la mercantil 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 11-03-2019, la Consejería actuante reconoció, a la Bodega interesada, el derecho a acceder a la documentación pública solicitado el 06-03-2019 (fols. 83 a 87 del expediente).

3. El 18-03-2019, la Sociedad interesada presentó un escrito con las alegaciones (fols. 89 a 111 del expediente) que tuvo por conveniente formular (a las que más adelante se aludirá).

4. El 04-04-2019, el SGT de la Consejería actuante emitió (al amparo del art. 7.1.2 del Dto. 28/2015, que le faculta para ello) la Propuesta de resolución de este asunto, en el sentido de declarar la nulidad de pleno derecho de:

*A) La Res de 28-04-2015, del Director General de Agricultura y Ganadería por la que se conceden un total de 5 Has de derechos de plantación de viñedo. Este acto administrativo es parcialmente nulo en cuanto 3,1301 Has de los derechos de plantación concedidos se justificaban en una **superficie ya plantada de viñedo desde el año 1994** (Parcelas Q y R, de Grávalos);*

B) La conversión de derechos de plantación en una autorización de plantación, de fecha 9 de mayo de 2017, del Director General de Desarrollo Rural;

C) Los apuntes informáticos en el Registro de Viñedo, de fechas 1 de marzo de 2018, referidos a las siguientes superficies, todas ellas de Pradejón (la Rioja): i) Par.M/ee-Pol.Z, con una superficie de 3,6364 Has, año de plantación 2017, con uva de la variedad garnacha tinta; ii) Par.N/aa-Pol.Z, con una superficie de 1,2964 Has, año de plantación 2017, con uva de la variedad garnacha tinta; iii) Par.O/gg-Pol.Z, con una superficie de 0,0419 Has, año de plantación 2017, con uva de la variedad garnacha tinta; y iv) Par.P/gg, con una superficie de 0,0253 Has, año de plantación 2017, con uva de la variedad garnacha tinta;

D) Derivado de lo anterior, declarar como viñedo no inscrito, con los efectos previstos en el apartado quinto de los fundamentos de derecho de la misma Propuesta (obligación de arranque de la superficie plantada e inicio del correspondiente procedimiento sancionador), respecto a la totalidad de las Pars. y superficies identificadas en el apartado anterior (letra C), previa avocación de la competencia por parte del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente.

5. El 16-04-2019, 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, expresos o presuntos, contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición), pues la Bodega solicitante obtuvo autorizaciones administrativas sin cumplir los requisitos esenciales para su obtención (fols. 141 a 155 del expediente).

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 30-04-2019 y registrado de entrada en este Consejo el 02-05-2019, 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 06-05-2019, 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 18-01-2019, y de entrada en este Consejo el 17-01-2019, 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 Sociedad 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 Sociedad 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. 141 a 155), 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 Viñedo

1. Conforme establece la Propuesta de resolución de 04-04-2019, el presente procedimiento de revisión de oficio pretende declarar la nulidad de pleno derecho de: **A)** La Res de 28-04-2015, del Director General de Agricultura y Ganadería por la que se conceden a la Sociedad interesada un total de 5 Has de derechos de plantación de viñedo, con la consideración que este acto administrativo es parcialmente nulo por cuanto 3,1301 Has de los derechos de plantación concedidos se justificaban en una superficie ya plantada de viñedo desde el año 1994 (Parcelas Q y R, de Grávalos); **B)** La conversión de derechos de plantación en una autorización de plantación, de fecha 9 de mayo de 2017, del Director General de Desarrollo Rural; y **C)** Los apuntes informáticos en el Registro de Viñedo, de fechas 1 de marzo de 2018, referidos a las siguientes superficies, todas ellas de Pradejón (la Rioja): **i)** Par.M/ee-Pol.Z, con una superficie de 3,6364 Has, año de plantación 2017, con uva de la variedad garnacha tinta; **ii)** Par.N/aa-Pol.Z, con una superficie de 1,2964 Has, año de plantación 2017, con uva de la variedad garnacha tinta; **iii)** Par.O/gg-Pol.Z, con una superficie de 0,0419 Has, año de plantación 2017, con uva de la variedad garnacha tinta; y **iv)** Par.P/gg, con una superficie de 0,0253 Has, año de plantación 2017, con uva de la variedad garnacha tinta;

2. Antes de considerar si los asientos registrales son o no radicalmente nulos, procede analizar si los mismos 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 Sociedad 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 indisolublemente, 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 indisolublemente, ligados a la naturaleza misma del derecho o facultad adquiridos, como son los que determinan, en sentido estricto, la adquisición del derecho o facultad de que se trate (D.96/10, D.40/11, D.44/11 y D.44/17, entre otros).

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

En aplicación de estos criterios, hemos dictaminado que concurre esta causa de nulidad de pleno Derecho en múltiples casos de autorizaciones para plantar viñedos conferidas a personas que carecían de los requisitos esenciales para obtenerlas: **i)** por

carecer de la titularidad privada de los derechos de plantación exigibles para realizar replantaciones de viñedo (D.32/99, D.37/99, D.38/99, D.11/01, D.K/aa, 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 Sociedad 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 Sociedad 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 Sociedad interesada); **ii)** “cargas” (cuando quiere destacar que vinculan necesariamente a la Bodega 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 Sociedad adjudicataria); **iv)** “restricciones” o “limitaciones” (cuando quiere subrayar que limitan o, en rigor, delimitan jurídicamente la facultad de plantar autorizada a la persona (física o jurídica) 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.

-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 Sociedad 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 Sociedades 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 *Trepát*, 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; y

-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 dictó las Res de 28-04-2015, por la que la Consejería actuante adjudicó los derechos de plantación con cargo a la reserva regional y autorizó la plantación en las Parcelas originariamente señaladas por la Sociedad 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 09-05-2017, por la que la

Consejería actuante autorizó la plantación en las nuevas Parcelas en las que, en vez de las anteriores, la Sociedad interesada comunicó que proyectaba efectuarla), y, en 2018 (cuando, en fecha 01-03-2018, 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 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 y, en la misma línea, la Sociedad interesada (en sus alegaciones obrantes en los fols. 89 a 111 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 DGPMA, y, concretamente, de la SGFYHAOC: **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 Sociedad 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 Sociedad 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 Sociedad 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) En el expediente, también constan otros argumentos que son refutados acertadamente por la Consejería actuante:

-El atinente a la intervención del Consejo Consultivo de La Rioja en otros procedimientos de revisión de oficio de análoga naturaleza, tramitados por la Consejería actuante, en el que la Sociedad interesada, cuestiona la imparcialidad de este Consejo, y afirma que sus dictámenes no tienen carácter vinculante; que **es refutado**, en primer lugar, recordando que el art. EAR'99 reconoce al Consejo Consultivo como el órgano consultivo superior de la CAR y establece que su composición y funciones se regularán por Ley, la cual garantizará su imparcialidad e independencia. Dicha norma es la Ley 3/2001, que, en su art. 1.2 dispone que *el Consejo Consultivo, en el ejercicio de sus funciones, gozará de plena autonomía orgánica y funcional, en garantía de su objetividad e independencia*; y, en segundo lugar, en relación con el carácter de sus dictámenes, invocando lo dispuesto en el art. 106 LPAC'15, que determina que las Administraciones Públicas podrán declarar la nulidad de los actos administrativos en el marco de un procedimiento de esta naturaleza previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano equivalente de la Comunidad Autónoma. Luego, la postura del alto órgano consultivo respecto a la propuesta de nulidad de la Administración es determinante y vinculante. En la misma línea se manifiesta el artículo 48 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de funcionamiento y régimen jurídico de la APCAR.

-El referido a mantener que el procedimiento de reparto articulado por la Orden 16/2014, de 14 de julio, no era un procedimiento de concurrencia competitiva, a la vista de lo establecido en la Res 90/2015, de 3 de marzo, que **es refutado** en base a lo preceptuado en la Resolución 90/2015, cuando aclara que, *asimismo, en el artículo 5 de la Orden se establece que la superficie mínima a asignar será de 1 hectárea y la superficie máxima será fijada por resolución del Director General con competencias en materia de Registro de Viñedo, una vez estudiadas todas las solicitudes presentadas*.

-El de que la Orden reguladora del reparto no establecía como requisito, para poder reconocer las superficies que se solicitaba plantar como admisibles, de que no estuvieran plantadas de viñedo, ya que éste se podía arrancar que **es refutado** recordando que la concesión se obtuvo sorteando la legalidad y haciendo uso del fraude de ley, ya que se solicitó plantar unas superficies (ya plantadas) ubicadas en un municipio que estaba incluido en la zona de producción para la que se repartían derechos de plantación y, valiéndose de los derechos concedidos, se modifica la ubicación de la plantación a otra superficie que sí está realmente disponible para la plantación de viñedo (no está ya plantada) pero que no es una localización válida en caso de que se pretenda que esa producción sea amparable por la DOPCaR.

-El relativo a que, en base a lo determinado en la Res de 27-12-18, de la Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios, y en atención a que la solicitud de conversión se presentó el 24-04-18, no resultan de aplicación al presente caso los límites de la indicada Res, que **es refutado** recordando a la interesada que la citada Res contaba con su equivalente anterior en el tiempo, que es la Res de 24-01-2017, de la Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios, 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 denominaciones de origen protegidas 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, resultando irrelevante el contenido de ambas resoluciones para el fundamento de esta revisión de oficio, como también lo es el hecho de que en el formulario de la conversión no se exige indicar la variedad ni la denominación de origen ni el marco de plantación. Curiosamente, en las alegaciones no se menciona que en el correspondiente formulario tipo sí se debe indicar el municipio de plantación, en este caso Pradejón (que está fuera de la zona de producción DOPCaR). Es indiscutible que la entidad interesada ha solicitado la inscripción de una plantación de viñedo ubicado en el municipio de Pradejón como acogida a la zona de producción DOPCaR y que la Administración ha accedido a inscribirlo (fecha de inscripción 01-03-2018). La norma comunitaria actualmente vigente que regula las condiciones en las que una producción vitícola

puede ampararse bajo una zona de producción protegida, es decir, denominación de origen o Indicación geográfica protegida es el Reglamento Delegado (UE) 2019/33 de la Comisión, de 17 de octubre de 2018, por el que se completa el Reglamento (UE) 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las solicitudes de protección de denominaciones de origen, indicaciones geográficas y términos tradicionales del sector vitivinícola, al procedimiento de oposición, a las restricciones de utilización, a las modificaciones del pliego de condiciones, a la cancelación de la protección, y al etiquetado y la presentación. Este reglamento entró en vigor con posterioridad a que se produjeran los hechos revisados, por tanto se debe acudir a la regulación anterior, que es el Reglamento (CE) 607/2009 de la Comisión, de 14 de julio de 2009, por el que se establecen determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) 479/2008, del Consejo, en lo que atañe a las denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas, a los términos tradicionales, al etiquetado y a la presentación de determinados productos vitivinícolas, y esta regulación debe ponerse en conexión con la norma de la que trae causa, es decir, el Reglamento (CE) 479/2008 del Consejo, de 29 de abril de 2008 (fundamentalmente, arts. 33 y 34), por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola, se modifican los Reglamentos (CE) 1493/1999, (CE) 1782/2003, (CE) C0/2005 y (CE) 3/2008 y se derogan los Reglamentos (CEE) 2392/86 y (CE) 1493/1999. En conclusión, el viñedo plantado en el municipio de Pradejón no puede ser amparado por la zona de producción DOPCaR porque incumple uno de los requisitos esenciales que es estar ubicado en una localidad incluida dentro de la zona geográfica de protección de la denominación de origen. La única opción de la que disponía la Bodega interesada para poder ejecutar la autorización administrativa de plantación, que tenía su origen en los derechos de plantación otorgados para la zona de producción DOPCaR, hubiera consistido en presentar conjuntamente con la solicitud de conversión el compromiso a que se refiere el artículo 4 del Reglamento Delegado (UE) 2015/560 de la Comisión. La ausencia de dicho compromiso, que según ha reconocido la propia Comisión tiene el carácter de esencial para obtener una autorización de plantación, determina la nulidad de la conversión del derecho en autorización [ex art. 47.1.f) de la Ley 39/2015], y, en consecuencia, la obligación de arranque de la plantación ya efectuada.

C) 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; y **v)** vio apoyados sus argumentos por las distintas alegaciones formuladas en el expediente por la Sociedad interesada en este caso (fols. 89 a 111 del expediente).

3. Criterio de la vigencia de tales requisitos legales

Por el contrario, la Propuesta de resolución de 12-11-2018 (fols. 112 a 139 del expediente) y el informe de las DGSJ (fols. 141 a 155 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 Sociedad 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 DGPMA 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 Sociedad 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 Sociedad 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 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 que 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 **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 Sociedad 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 Sociedad 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 invalida 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 Sociedad 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 Sociedad interesada.

E) La *plantación* aprobada inicialmente en las *Pars.K/aa-Pol.Y* y *L/aa-Pol.Y*, de Grávalos (La Rioja), con una superficie de 3,1301 Has nunca hubo de autorizarse, ya que, para obtener los correspondientes derechos de plantación, la Sociedad interesada carecía del requisito esencial de tener la auténtica disponibilidad de dichas Pars., pues **ya están plantadas de viña desde 1994**. Esta situación se encuadra en la que hemos denominado *opción 4*, 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 han empleado derechos de plantación creados de forma ficticia o fraudulenta, al encontrarnos, de un lado, ante un solicitante que carecía del requisito esencial de ostentar la disponibilidad de dos de las Pars., al tratarse de unas plantaciones que ya estaban efectuadas desde 1994.**

Además de ello, por último, la *plantación* proyectada se ubicaba en una localidad (Pradejón) con producción no acogida a la DOPCaR (situación 3.1).

F) Trayendo su causa en las circunstancias y modos fraudulentos señalados en el anterior apartado, las plantaciones realizadas deberán ser objeto de revisión de oficio, tanto de los actos administrativos que otorgaron su autorización y plantación, como de las inscripciones y asientos registrales derivados de los mismos; 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 4 de abril de 2019, obrante en el expediente de revisión de oficio núm. 1/2019 CAVA, revisar de oficio (con los efectos señalados en el Fundamento Jurídico Séptimo, punto 2, apartados E y F de este dictamen), de los actos administrativos identificados en el apartado de proposición final de la Propuesta de resolución de 4 de abril de 2019 y, por conexión, de los asientos efectuados en el Registro de Viñedo de la Consejería actuante en fecha 1 de marzo 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