

En Logroño, a 16 de septiembre de 2019, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro María Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

92/19

Correspondiente a la consulta formulada por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en relación con la *Revisión de oficio 22/2019, de las Resoluciones de la Dirección General de Desarrollo Rural y demás actos administrativos conexos, señalados en el apartado 9º de la Propuesta de resolución de 6 de junio de 2019, por los que se autorizó a Dª V.M.G, a plantar 0,7409 Has. en 2016, de nuevos viñedos.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja ha tramitado el procedimiento de Revisión de oficio núm. 22/2019, de cuyo expediente resultan los siguientes datos de interés.

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

A) El 26 de febrero de 2016, la persona interesada antes referida presentó, ante la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, una solicitud por la que pedía le fuera conferida una autorización administrativa para plantar cierta superficie de viña en las Parcelas identificadas en su solicitud, todas incluidas dentro del ámbito territorial de la Denominación de Origen Calificada Rioja (DOCR).

La solicitud se formuló al amparo del régimen jurídico que, para las nuevas plantaciones, establece el Reglamento núm. 1308/2013, de 17 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, para el periodo 2016-2030; y sus normas de

desarrollo, como el Reglamento Delegado 560/2015, de 15 de diciembre de 2014, de la Comisión; el Reglamento de Ejecución 561/2015, de 7 de abril; y -en el ámbito del Derecho interno español- el RD 740/2015, de 31 de julio, por el que se regula el control del potencial vitícola.

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

En el formulario-tipo que está anexo a la solicitud firmada por la persona interesada (formulario titulado: *Solicitud de autorización de nuevas plantaciones de viñedo – OCM 1308/2013 – Campaña Vitícola 2016*), la solicitante marcó todas las casillas del apartado “G”, relativo a los *criterios de prioridad*, lo que suponía que dicha persona pretendía ser encuadrada dentro del *Grupo 1* de los *criterios de prioridad* establecidos por el RD 740/2015.

B) El 2 de mayo de 2016, el Jefe del Servicio de Viñedo de la Dirección General de Desarrollo Rural propuso tramitar la concesión de la autorización de una nueva plantación de viñedo en las Parcelas indicadas por la persona interesada, e incluir a ésta en el *Grupo 1, joven, nuevo viticultor, jefe de explotación, de los criterios de prioridad del RD 740/2015*. Igualmente, de la superficie solicitada por la persona interesada (10,0641 Has), limitó la declarada admisible a efectos de reparto a 4,2371 Has.

C) Con fecha 11 de mayo de 2016, la persona interesada presentó escrito de alegaciones, en el que mostró su disconformidad con la superficie declarada admisible en la citada Propuesta de resolución de 2 de mayo de 2016, y solicitó que le fueran admitidas las superficies y parcelas que en dicho escrito se concretaron.

D) Mediante Resolución de 7 de julio de 2016, el Director General de Desarrollo Rural confirió, a la persona interesada, una superficie plantable de 0,7409 Has, sobre una superficie finalmente declarada admisible de 6,3919 Has. Esa Resolución informó de que su efectividad estaba condicionada *a la verificación de la admisibilidad de los Recintos solicitados*; debiendo, además, la persona interesada *indicar la localización concreta de la/s Parcela/s en la cual va a realizar la plantación y presentar documentación acreditativa de la disponibilidad sobre la/s misma/s*.

Por otra parte, la Resolución razonó que esa es la superficie autorizada porque supone, respecto de la declarada admisible, un porcentaje de 11,59131781 %, que es, a su vez, el que representa la superficie máxima a plantar autorizada por el Ministerio de Agricultura en la DOCR (387 Has, según Resolución de 27 de enero de 2016, de la Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios), respecto de la superficie total

solicitada, en ese mismo ámbito de la DOCR, por todos los peticionarios de nuevas autorizaciones de plantación de viñedos.

E) La persona interesada, por medio de escrito presentado el 28 de julio de 2016, y en cumplimiento de la Resolución de 7 de julio de 2016, concretó la Parcela en la que pretendía realizar la nueva plantación (Pol. X, Parc. A, Rec.aa, de Treviana, La Rioja).

F) Con posterioridad, por Resolución de 4 de noviembre de 2016, el Director General de Desarrollo Rural, *examinada la presente solicitud y efectuadas las comprobaciones oportunas*, autorizó la plantación de la correspondiente superficie en la Parcela indicada por la persona solicitante.

Igualmente, la Resolución señaló: i) que la plantación habrá de ejecutarse, como máximo, antes del 14 de julio de 2019; ii) que, comunicada la plantación, quedará inscrita provisionalmente en el Registro de viñedo; y iii) que esa inscripción *pasará a ser definitiva en caso de contar con informe técnico favorable*.

G) El 18 de mayo de 2018, la persona interesada comunicó a la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente que el 10 de mayo de 2018 habían concluido los trabajos de plantación de la parcela.

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

Aunque el expediente revisor núm. 22/2019 tiene únicamente por objeto los actos autorizatorios dictados en el procedimiento de nuevas plantaciones correspondiente al año 2016, resultan también de interés los antecedentes atinentes al procedimiento tramitado en el año 2017.

A) De la documentación remitida a este Consejo Consultivo se infiere que la persona interesada presentó también una solicitud para tomar parte en el procedimiento autorizatorio del año 2017, y que, en ese procedimiento, pretendió ser incluida, al igual que en el año 2016, en el Grupo 1.

B) Esa solicitud fue finalmente rechazada por Resolución de 3 de julio de 2017 del Director General de Desarrollo Rural, que consta en el expediente enviado a este Consejo. Dicha Resolución razona que, a la vista de la “*valoración global*” de la documentación analizada por la Consejería, “*se considera que no queda acreditado que (la persona solicitante) sea quien asume el riesgo empresarial y demostrada su condición de agricultor ejerciendo la actividad agraria*”.

Por tal motivo, la Consejería actuante estimó que la persona interesada debía quedar encuadrada en el Grupo 2 de prioridad, lo que supuso, en definitiva, que no obtuviera autorización para plantar superficie alguna “*dado que las solicitudes del Grupo 1 Joven, nuevo viticultor, jefe de explotación son superiores a 645 Has*”.

C) La Resolución de 3 de julio de 2017 fue notificada a la persona interesada el día 27 de julio de 2017 (fue su propio padre quien la recibió), sin que conste que frente a tal acto administrativo denegatorio haya presentado recurso administrativo o contencioso administrativo alguno, por lo que parece haberlo dejado consentido y firme.

3. Actuaciones administrativas previas a la iniciación del procedimiento de revisión de oficio.

A) Con posterioridad a la denegación de la solicitud formulada en el año 2017, la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja contrastó los datos afirmados en las dos solicitudes que la persona interesada había presentado en los años 2016 y 2017 (tanto los datos atinentes a sus condiciones personales y a su explotación agraria, como los referentes a las Parcelas que fueron consideradas admisibles), con los datos obrantes en el Registro de Explotaciones Agrarias (REA), la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), y la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT).

B) La Consejería actuante también consultó los datos relativos a la explotación agraria de la que era titular el padre de la persona interesada. Así, en los documentos denominados *Ficha de control REA*, de 29 de marzo de 2019, se analizan, en relación con ambas explotaciones, un conjunto de circunstancias atinentes a: **i)** la evolución de la explotación agrícola en el periodo que va desde 2015 hasta la actualidad; **ii)** los datos generales de la explotación (edad de la persona titular, formación, licencia para la aplicación de productos fitosanitarios, maquinaria inscrita a su nombre, seguros agrarios suscritos, cuadernos de explotación cumplimentados); **iii)** el régimen de tenencia de las Parcelas que presenta como admisibles y explotaciones de procedencia de las Parcelas o Recintos de la explotación; y **iv)** aportación, o no, del Cuaderno de explotación (CUEX).

De esas actuaciones de comprobación resultan los datos que figuran pormenorizadamente detallados en los folios 52 a 80 del expediente.

Esos datos motivaron -como de seguido se expondrá- que la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente iniciara, por Resolución de 3 de abril de 2019 del Sr. Consejero, un procedimiento encaminado a la revisión de oficio de la autorización concedida en el año 2016. Procedimiento tramitado por la Consejería como expediente de revisión de oficio nº 22/2019. La propia Resolución iniciadora, de 3 de abril de 2019,

describe el resultado de las referidas actuaciones de comprobación, señalando cuanto sigue (folios 102 a 107).

C) En relación con la explotación agraria de la persona interesada, la Resolución expone que:

“Se trata de una explotación que surge en la campaña 2016, coincidiendo con el reparto de nuevas plantaciones 2016.

Con fecha 26/02/2016, presenta un REGEPA en el que declara una explotación agraria conformada por una superficie de 3,9782 ha de trigo blando.

Su explotación crece en el año 2017, pasando a tener una superficie de 7,8940 Has, de las cuales 2,5300 has son de cebada y 5,3640 Has de trigo blando. En el siguiente año 2018, su explotación aumenta considerablemente hasta 27,5545 Has, de las cuales: 0,2400 Has, son de alholva (cultivos forrajeros); 0,8643 Has, son de barbecho sin producción; 2,8100 Has de cebada; 0,2400 Has, de olivar; 13,0752 Has, de trigo blando; y 1,2379 Has, de veza (leguminosas grano). En este año, su explotación agraria pasa a tener una superficie de viñedo de 9,0871 Has, de las cuales 0,7409 Has provienen de la autorización de viñedo conferida en el reparto de nuevas plantaciones 2016 (comunica su plantación con fecha 18 de mayo de 2018) y las 8,3462 Has restantes, correspondían en la campaña anterior a (una persona debidamente identificada en el expediente que resulta ser el), padre de la (persona) interesada.

Conforme se recoge en el siguiente cuadro [que la Resolución 3 de abril de 2019 acompaña a continuación], casi la totalidad de las superficies incluidas en REGEPA han sido declaradas en los años anteriores por una persona perteneciente al ámbito familiar de la (persona) interesada, así la gran mayoría de la superficie ha sido declarada en años anteriores por (el padre de la persona interesada).

D) La Resolución de inicio, de 3 de abril de 2019, indica que el 28 de julio de 2016, la persona interesada comunicó a la Consejería de Agricultura cuál habría de ser la Parcela en la que pretendía realizar la plantación de las 0,7409 Has que le habían sido autorizadas en el procedimiento autorizatorio de 2016. Pues bien, esa Parcela (la A-aa, del Polígono X, de Treviana, La Rioja) es “*propiedad de su padre*”, y la persona interesada:

“Presenta un contrato de arrendamiento, formalizado el 21/04/2016, liquidado en Hacienda el 22/04/2016 (ambas fechas con posteriores a la presentación de la solicitud de nuevas plantaciones 2016) de 3,97 Has, por un periodo de 5 años de duración y con una renta anual fijada de 119 euros. El arrendador es (el) padre de la (persona) interesada, de 66 años de edad y titular en la campaña 2017 de 8,3462 Has de viñedo. En la campaña 2016 (el padre de la persona interesada) declara una explotación agraria constituida por 27,0277 Has y en el año 2017, su explotación agraria asciende a 23,3566 Has. Tanto en la campaña 2016 como en la 2017 declara una superficie de viñedo de 8,3462 Has. En la campaña 2018, se desprendió de las superficies de viñedo (8,3462 Has) pasando todas ellas a la explotación de la (persona) solicitante, que pasa a declarar en el año 2018 una explotación de 27,5545 Has, de las cuales: 9,0871 Has se corresponden con viñedo (0,7409 Has derivadas de la concesión de nuevas plantaciones 2016; y las restantes 8,3462 Has, que correspondían en la campaña anterior a su padre”.

E) Por lo que respecta a la situación de la persona interesada en la campaña 2017:

“Participa en el reparto de nuevas plantaciones 2017, mediante sendas solicitudes de 28 de febrero de 2017 y de 15 de marzo de 2017. El procedimiento finaliza mediante la Resolución núm. 1264, del Director General de Desarrollo Rural, de fecha 3 de julio de 2017, por la se le deniega la concesión de nuevas plantaciones 2017, al haberse considerado clasificado como solicitante del Grupo 2, solicitante que cumple con los criterios de buen comportamiento.

Presenta REGEPA, el 10/03/2017, en el que declara una explotación agraria de 7,8940 Has, que aumenta considerablemente la superficie respecto a la declarada en el año 2016 de 3,9782 Has (2,5300 Has, son de cebada; y 5,3640 Has, son de trigo blando). En la solicitud de pago básico se recogen cesiones de derechos de pago básico, por parte (del padre de la persona interesada), en favor de la (persona) solicitante, por un total de 4,92 Has”.

F) Por último, la Resolución de inicio analiza si la persona solicitante puede tener la condición de Jefe de explotación, y destaca al respecto los siguientes datos:

*“-No consta en el expediente alta censal en **Hacienda** de la actividad empresarial ni tampoco declaraciones de I.R.P.F. que puedan acreditar el origen de sus rendimientos.*

*-No consta en el expediente alta en la **Seguridad Social** del profesional, no aporta el documento oficial acreditativo de su **vida laboral**.*

*-Dispone de **carne básico y cualificado de aplicador de productos fitosanitarios**. (fechas de caducidad: 26/01/2027 y 29/03/2027, respectivamente).*

-No presenta Cuaderno de explotación en la campaña 2018 (que es obligatorio), dado que no lo ha aportado en el expediente y no ha empleado el CUEX, cuaderno telemático que facilita la Consejería, cuyo uso no es obligatorio. La obligatoriedad de llevar un cuaderno de explotación deriva del Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre, por el que se establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios, cuyo artículo 16.1 dispone que "De conformidad con lo dispuesto en el artículo 67.1 del Reglamento (CE) n.º 1107/2009, a partir de 1 de enero de 2013, cada explotación agraria mantendrá actualizado el registro de tratamientos fitosanitarios con la información especificada en la Parte I del anexo III, que recibirá la denominación de «cuaderno de explotación». A partir de esa misma fecha, cada persona o entidad que requiera la aplicación de productos fitosanitarios en ámbitos profesionales distintos del agrario, mantendrá actualizado un registro de tratamientos fitosanitarios con la información especificada en la Parte II del anexo III”.

*-Dispone como **maquinaria** inscrita en el ROMA, de un tractor de ruedas doble tracción normal, con fecha de inscripción 29/11/2018, cuyo anterior titular era (el padre de la persona interesada).*

*-Dispone de **seguros agrarios** suscritos con fecha 12 de diciembre de 2018, uno de ellos relativo a la línea creciente de herbáceos extensivos y el otro correspondiente a uva creciente de vinificación.*

*-Tiene solicitada **ayuda de Primera instalación** con fecha 30 de enero de 2018, que le ha sido **denegada** mediante Resolución del Director General de Desarrollo Rural de 27 de septiembre de 2018.*

-En la campaña 2018, su explotación aumenta considerablemente hasta 27,5545 Has, de las cuales: 0,2400 Has, son de alholva (cultivos forrajeros); 0,8643 Has, son de barbecho sin producción; 2,8100 Has, de cebada; 0,2400 Has, de olivar; 13,0752 Has, de trigo blando; y 1,2379 Has, de veza (leguminosas grano). En este año, su explotación agraria pasa a tener una superficie de viñedo de 9,0871 Has, de las cuales 0,7409 Has provienen de la autorización de viñedo concedida en el reparto de nuevas plantaciones 2016 (comunica su plantación con fecha 18 de mayo de 2018) y las 8,3462 Has restantes de viñedo, que correspondían en la campaña anterior (al padre de la persona interesada)”.

Segundo

1. Como se ha señalado ya, en vista de las circunstancias indicadas, el 3 de abril de 2019, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja dictó una Resolución por la que se incoa el procedimiento de revisión de oficio núm. 22/2019, de las siguientes actuaciones, que se concretan en el Fundamento Jurídico Octavo de la misma:

i) la Resolución, de fecha 7 de julio de 2016, dictada por el Ilmo. Sr. Director General de Desarrollo Rural, mediante la que se (autoriza, a la persona interesada, para plantar) una superficie total de 0,7409 Has, con base en una superficie declarada admisible de 6,3919 Has.

ii) la Resolución de 4 de noviembre de 2016, del Director General de Desarrollo Rural, por la que se le autoriza la plantación de una superficie total de 0,7409 Has, en la Parcela A/aa del Polígono X de Treviana.

iii) el “informe de campo de 17 de julio de 2018” de la parcela referida, así como “la solicitud de autorización viñedo y de inscripción de viñas en el Registro del Consejo Regulador, de 19 de julio de 2018; y

iv) la inscripción en el Registro de viñedo, de 19 de julio de 2018, derivada de los actos administrativos antes referidos.

La misma Resolución dispuso suspender la inscripción del viñedo a que se refiere el expediente, declarándolo como viñedo no inscrito, e instar su arranque, avocando la competencia para sí el Excmo. Sr. Consejero actuante.

Por otro lado, la Resolución de inicio acordó conferir traslado a la persona interesada para que, en plazo de diez días, formulase las alegaciones que considerase oportunas.

2. En el plazo otorgado al efecto, la persona solicitante formuló un escrito de alegaciones, presentado el 2 de mayo de 2019, al que adjuntó la documentación que tuvo por conveniente.

3. Con fecha 6 de junio de 2019, el Ilmo. Sr. Secretario General Técnico de la Consejería actuante emitió la Propuesta de resolución, en el sentido de declarar la nulidad de pleno derecho de las actuaciones objeto del procedimiento revisor; y recabar el informe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja.

4. Por medio de informe de 30 de julio de 2019, los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja se pronuncian en sentido favorable a la Propuesta de revisión de oficio, y consideran que las autorizaciones administrativas concedidas incurren en la causa de nulidad del artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992 (actualmente, del art. 47.1.f) de la Ley 39/2015), que declara nulos de pleno Derecho los actos, expresos o presuntos, contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición, pues la persona solicitante obtuvo autorizaciones administrativas sin cumplir los requisitos esenciales para su obtención.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 6 de agosto de 2019, y registrado de entrada en este Consejo el 7 de agosto de 2019, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, remitió, al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito, firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 5 de septiembre de 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

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo

El carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo en los casos de revisión de los actos administrativos resulta, con toda claridad, de lo dispuesto en el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPAC'15), a cuyo tenor: *las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1.*

Reiteran la necesidad del dictamen del Consejo Consultivo en estos casos nuestra Ley reguladora (Ley 3/2001, de 31 de mayo, art. 11.f) y el Reglamento que la desarrolla (aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero art. 12.2.f).

Por lo demás, como claramente se infiere del art. 106.1 LPAC'15, el dictamen del Consejo Consultivo en materia de revisión de actos administrativos es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiere sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

Segundo

Sobre la nulidad de pleno Derecho de las Resoluciones de 7 de julio y 4 de noviembre de 2016, de la Dirección General de Desarrollo Rural

1. El concepto de *requisito esencial*

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

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

los supuestos en que un acto administrativo contraviene el ordenamiento jurídico (art. 48.1 LPAC'15).

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

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

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

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

En iguales términos, la Sala 3ª del Tribunal Supremo (TS) ha indicado que *no todos los requisitos necesarios para ser titular de un derecho pueden reputarse 'esenciales': tan sólo los más significativos y, directa e indisolublemente, ligados a la naturaleza misma de aquél* (STS 26-11-2008, R.Cas 1988/2006).

Esta misma idea la ha expresado el Consejo Consultivo de Canarias (Dictamen 585/2011) al señalar que la expresión *requisito esencial* de un acto administrativo debe reservarse a *aquellos que le son realmente inherentes y le otorgan su configuración propia, con lo que su ausencia afecta a la finalidad perseguida por la norma infringida, de modo que el acto en cuestión tiene efectos radicalmente contrarios a los queridos por dicha norma*.

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

Por tanto, en nuestro criterio, la *esencialidad* de los requisitos debe: i) referirse al sujeto que realiza o al objeto sobre el que recae la actividad; ii) ser incontrovertible; iii) afectar a un acto que determine el nacimiento de un derecho o una facultad en el sujeto, como sucede en los nombramientos y las concesiones, o que posibilite la efectividad de uno que el sujeto ya tenía, como ocurre en el caso de las autorizaciones; y iv) quedar reservada para los requisitos más básicos y significativos que estén, directa e indisolublemente, ligados a la naturaleza misma del derecho o facultad adquiridos, como son los que determinan, en sentido estricto, la adquisición del derecho o facultad de que se trate (D.96/10, D.40/11, D.44/11 y D.44/17, entre otros).

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

En aplicación de estos criterios, hemos dictaminado que concurre esta causa de nulidad de pleno Derecho en múltiples casos de autorizaciones para plantar viñedos conferidas a personas que carecían de los requisitos esenciales para obtenerlas: i) por carecer de la titularidad privada de los derechos de plantación exigibles para realizar replantaciones de viñedo (D.32/99, D.37/99, D.38/99, D.11/01, D.17/01, D.46/01, D.40/02, D.42/02, D.56/02, D.59/02, D.29/05, D.34/05, D.35/05, D.40/05, D.41/05, D.43/05, D.45/05, D.60/05, D.61/05, D.67/05, D.73/06, y D.78/07, entre otros); o ii) por presentar al efecto derechos de plantación ficticios e inexistentes (D.43/14, D.46/14, D.49/14, D.51/14, D.55/14, D.57/14, D.59/14, D.60/14, D.66/14, D.2/15, D.5/15, D.6/15, D.7/15, D.8/15, D.9/15, D.11/15, D.25/15, D.31/15, D.32/15, D.36/15, D.41/15, D.42/15, D.43/15, D.44/15, D.45/15, D.46/15, D.32/17, D.36/17, D.38/17 y D.43/17, entre otros).

Y hemos aclarado, además, que dicha nulidad se produce prescindiendo por completo del modo fraudulento en que, en su caso, se lograra aparentar, en el caso de

autorizaciones para plantar de viñedo, la previa inscripción de las viñas en el Registro de viñedo y su ulterior y ficticio arranque (D.43/14, D.46/14, D.49/14, D.51/14, D.55/14, D.57/14, D.59/14, D.60/14, D.66/14, D.2/15, D.6/15, D.7/15, D.8/15, D.9/15, D.11/15, D.25/15, D.31/15, D.32/15, D.36/15, D.41/15, D.42/15, D.43/15, D.45/15, D.46/15, D.32/17, D.36/17, D.38/17 y D.43/17, entre otros).

2. El bloque normativo aplicable

Para proyectar las anteriores consideraciones al caso que nos ocupa, es preciso analizar el bloque normativo que disciplinó la producción de los actos administrativos cuya revisión se pretende, y determinar la razón de ser de la condición -incumplida por la persona interesada- de ser *joven nuevo viticultor y jefe de explotación*, así como la consecuencia jurídica que debe anudarse a la ausencia de esa condición.

A) El Reglamento núm. 1308/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados (OCM) de los productos agrarios y se derogan los Reglamentos CEE núms. 922/72, 234/79, 1037/2001 y 1234/2007, establece un nuevo régimen de autorizaciones para las plantaciones de vid para el periodo 01-01-2016 a 31-12-2030 (arts. 61 y ss.).

En lo que hace al caso, este nuevo Reglamento -aunque modifica aspectos sustanciales de la normativa comunitaria anterior- mantiene, sin embargo, la premisa básica de que la plantación de viñedos está, como regla general, prohibida, y que esa prohibición sólo puede exonerarse mediante la obtención de una previa autorización administrativa (art. 62.1 del Reglamento 1308/2013).

En tal sentido, nos remitimos a la doctrina sentada por este Consejo Consultivo en numerosos dictámenes (por todos, D.43/14, D.46/14 y los en ellos dictados). En particular, hemos analizado el nuevo régimen jurídico de plantaciones de viñedo encabezado por el Reglamento UE 1.308/2013 en nuestros dictámenes D.41/16 y D.6/2017, relativos, respectivamente, a la actual Ley autonómica 1/2017, de 3 de enero, de Control del potencial vitícola de La Rioja, y a su Reglamento, aprobado por Decreto 4/2017, de 3 de febrero.

Pues bien, de entre los diferentes mecanismos autorizatorios contemplados por el vigente Derecho Comunitario, los arts. 63 y 64 del Reglamento 1.308/2013 regulan la concesión de *autorizaciones para nuevas plantaciones*. Y así, en lo que interesa al caso, los Estados miembros *pondrán a disposición, cada año, autorizaciones para nuevas plantaciones*, cuya superficie total estará necesariamente limitada (art. 63). En principio, esa nueva superficie plantable será la correspondiente *al 1% de toda la superficie realmente plantada con vid en su territorio, calculada el 31 de julio del año anterior* (art.

63.1), sin perjuicio de las matizaciones que, a esa regla general, se establecen en el propio art. 63. En cualquier caso -se insiste-, la nueva superficie plantable es siempre limitada.

B) En la medida en que las nuevas superficies susceptibles de ser autorizadas son limitadas, el art. 64 del Reglamento 1308/2013 determina que los Estados miembros establecerán -dentro del marco del propio art. 64- criterios *de admisibilidad* de las solicitudes; y *de prioridad* entre las que hayan sido admitidas.

Naturalmente, si, en un Estado miembro y en un año concreto, la superficie total cubierta por las solicitudes admisibles no excede de la superficie puesta a disposición en ese año, todas las solicitudes serán aceptadas y se conferirán todas las autorizaciones (art. 64.1).

Pero, en el caso contrario (esto es, si la superficie total cubierta por las solicitudes admisibles supera a la superficie que ha sido puesta a disposición), *las autorizaciones se concederán, de acuerdo a una distribución proporcional de hectáreas, a todos los solicitantes, sobre la base de la superficie para la que hayan solicitado la autorización. También podrá procederse a dicha concesión, parcial o totalmente, de acuerdo con uno o varios de los siguientes criterios de prioridad objetivos y no discriminatorios.*

Entre tales criterios de *prioridad*, que el precepto enumera (art. 64.2) y que los Estados miembros, una vez los han seleccionado, han de hacer públicos y comunicar a la Comisión (art. 64.3), se encuentra el de que *los productores planten vides por primera vez y estén establecidos en calidad de jefes de la explotación* (nuevos viticultores) (art. 64.2, a), del Reglamento 1308/2013).

Por su parte, este criterio, descrito por el art. 64.2, a) del Reglamento 1308/2013, ha sido desarrollado por el Reglamento Delegado 560/2015, de la Comisión (Anexo II.A), el cual, entre otras previsiones, define cuándo una persona cumple el criterio de ser nuevo viticultor, es decir plantar vides por primera vez y ser jefe de explotación:

En lo que hace a las personas físicas, sólo se cumple este criterio si también se cumple la condición señalada en el Anexo II,A.1.a) del Reglamento Delegado 560/2015, de que:

Una persona física que está plantando vides por primera vez y está establecida en calidad de jefe de explotación (nuevo viticultor) ejerce un control, efectivo y a largo plazo, sobre la persona jurídica, en cuanto a las decisiones relativas a la gestión, los beneficios y los riesgos financieros; cuando varias personas físicas, incluidas las personas que no sean nuevos viticultores, participen en el capital o la gestión de la persona jurídica, el nuevo viticultor estará en condiciones de ejercer ese control efectivo y a largo plazo por sí solo o conjuntamente con otras personas.

Por otro lado, el citado Anexo II,A): i) enfatiza que *las condiciones establecidas en las letras a) y b) del párrafo primero serán aplicables, mutatis mutandis, al grupo de personas físicas, independientemente del estatuto jurídico que conceda la legislación nacional a ese grupo y a sus miembros*; y ii) permite a los Estados miembros *imponer la condición suplementaria de que el solicitante sea una persona física que, en el año de la presentación de la solicitud, no tenga más de 40 años (joven productor)*.

En fin, junto a ese *criterio de prioridad*, se describen *otros* muchos. Por ejemplo, que los viñedos para los que se pida autorización contribuyan a la *preservación del medio ambiente*, o que se establezcan en superficies con *limitaciones específicas naturales*, entre otros.

Lo relevante aquí es reparar en el hecho de que estos *criterios de prioridad* constituyen un instrumento encaminado a que los Estados miembros hagan efectivas sus respectivas orientaciones de política agraria pues, mediante esos *criterios de prioridad*, los Estados darán preferencia, al conferir nuevas autorizaciones, a unos u otros tipos de solicitantes, según las circunstancias objetivas (su condición de *joven y nuevo viticultor*, por ejemplo) que en ellos concurren.

Por ello, a través de la concreción definitiva de esos *criterios de prioridad*, los Estados miembros (en este caso, el Reino de España), seleccionan los grupos de viticultores que consideran de interés prevalente o preferente por razones de política agraria; selección que, en definitiva, constituye la expresión de los intereses generales que se pretenden promover, proteger o tutelar al conferir autorizaciones administrativas sobre las nuevas superficies plantables.

El propio Derecho comunitario ha establecido mecanismos específicos para salvaguardar la efectividad de esos objetivos de la legislación agrícola sectorial. Así, el art. 60 del Reglamento 1306/2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agraria Común (PAC), bajo la rúbrica *Cláusula de elusión*, dispone que:

Sin perjuicio de cualesquiera disposiciones específicas, no se concederá ninguna ventaja prevista en la legislación agrícola sectorial a personas físicas o jurídicas de las que se demuestre que han creado artificialmente las condiciones exigidas para obtener esas ventajas, contrarias a los objetivos de dicha legislación.

C) Por su parte, el art. 3 del Reglamento de Ejecución 561/2015 habilita a los Estados miembros, no sólo a establecer los *criterios de prioridad*, sino también a *atribuir una importancia diferente a cada uno de los diferentes criterios de prioridad elegidos*, de forma que *tales decisiones permitirán a los Estados miembros establecer un orden de prioridad de las solicitudes individuales a nivel nacional...*, sobre la base del cumplimiento de estas solicitudes de los *criterios de prioridad elegidos*.

De nuevo, el art. 6 del Reglamento 561/2015 distingue entre los supuestos en que la superficie solicitada y admisible sea inferior a la puesta a disposición por cada Estado (en cuyo caso, *los Estados miembros concederán las autorizaciones para toda la superficie solicitada por los productores*); y el caso contrario, en el que ha de aplicarse los procedimientos de selección regulados en el Anexo I del citado Reglamento.

Esos procedimientos pueden suponer la asignación de superficies por *criterios de mera proporcionalidad* (Anexo I.A) y también *con arreglo a los criterios de prioridad* (Anexo I.B).

En este segundo supuesto, y en síntesis, los Estados miembros atribuirán, a cada uno de esos criterios, una determinada ponderación o valor; y confeccionarán una lista que ordene las solicitudes presentadas y admisibles, conforme a la puntuación total obtenida por cada solicitante en aplicación de esos criterios (Anexo I.B.c).

A partir de ahí, la citada norma dispone que: i) *los Estados miembros concederán las autorizaciones a los solicitantes individuales, siguiendo el orden establecido en la lista mencionada en la letra c) y hasta el agotamiento de las hectáreas que vayan a asignarse, de acuerdo con los criterios de prioridad*; ii) *se concederá, en forma de autorizaciones, el número total de hectáreas requerido por el solicitante, antes de conceder una autorización al siguiente solicitante en la clasificación*; y iii) *en caso de que las hectáreas disponibles se agoten en una posición de la clasificación en la que varias solicitudes tengan el mismo número de puntos, las hectáreas restantes se asignarán de manera proporcional entre estas solicitudes*.

D) La concreción y desarrollo de estas previsiones en el Derecho interno español se realizó, inicialmente, mediante el RD 740/2015, de 31 de julio, luego derogado por el RD 772/2017, de 28 de julio, actualmente vigente.

Por su parte, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR), se dictó el Decreto 86/2015, de 2 de octubre, por el que se regula la adaptación del control del potencial vitícola de La Rioja tras la aplicación del Reglamento (UE) 1.308/2013. Actualmente, el Decreto 86/2015 ha quedado derogado por la Ley 1/2017, de 3 de enero, de Control de potencial vitícola de La Rioja, y sustituido por el Decreto 4/2017, de 3 de febrero.

Los procedimientos para autorizar nuevas plantaciones, tramitados por la CAR, se han regido por el RD 740/2015: el procedimiento correspondiente al año 2016, por la redacción originaria del RD 740/2015; y, el relativo a 2017, por la versión del RD 740/2015 resultante de la modificación operada por el RD 313/2016, de 29 de julio, vigente desde el 1 de agosto de 2016 (DF Única).

En el presente dictamen, se transcriben los preceptos originales del RD 740/2015 (esto es, los vigentes antes de la reforma del año 2016), aunque las modificaciones introducidas luego por el RD 313/2016 carecen de relevancia práctica a efectos de este dictamen.

Pues bien, como enseguida vamos a ver, el RD 740/2015 es coherente con el marco normativo comunitario que acabamos de examinar, y distingue entre los *requisitos de admisibilidad* de las solicitudes y los *criterios de prioridad* para ordenarlas.

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

“Para que una solicitud sea considerada admisible, el solicitante tendrá a su disposición, por cualquier régimen de tenencia, la superficie agraria para la que se solicita la autorización en la Comunidad Autónoma que se va a plantar. La verificación de la disposición sobre la superficie se realizará en el momento de la presentación de la solicitud y en el momento de la comunicación de la plantación, que el solicitante deberá realizar de acuerdo a lo establecido en el apartado 7 del artículo 11”.

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

Como es evidente, todos estos mecanismos de control se ordenan a garantizar que las superficies que se pretenden plantar de viñedo sean, realmente, admisibles en tanto que aptas para dicho fin; pero también a hacer efectiva la *cláusula de elusión* prevista por el art. 60 Reglamento 1306/2013; pues, con ese control, se trata de evitar que un solicitante, mediante un incremento ficticio de la superficie disponible (base de cálculo), pueda obtener (por aplicación del porcentaje correspondiente en caso de insuficiencia de superficie suficiente para todos los solicitantes), una autorización administrativa para plantar una superficie mayor de la que realmente le hubiera debido corresponder.

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

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

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

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

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

*Para la comprobación de la condición del solicitante como **jefe de explotación**, se deberá comprobar que, en el momento de apertura del plazo de solicitudes, **el solicitante es quien está asumiendo el riesgo empresarial de su explotación.** Para ello, se deberá presentar la documentación que permita verificar que es titular de los libros de registro y de explotación establecidos en base a la normativa sectorial específica.*

*Se considerará que una persona jurídica, independientemente de su forma jurídica, cumple este criterio de prioridad si reúne alguna de las condiciones establecidas en los puntos 1) y 2) del apartado A del Anexo II del Reglamento Delegado (UE) núm. 560/2015, de la Comisión. A estos efectos, se entenderá que **un solicitante nuevo viticultor ejerce el control efectivo sobre la persona jurídica cuando las acciones o participaciones del mismo supongan, al menos, un capital social igual o superior que el del socio con mayor participación y, además, forme parte de su junta rectora u órgano de gobierno.***

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

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

-El art. 10,a) del RD 740/2015 describe el concepto de **jefe de explotación** de modo coherente a como lo hace el Anexo II.A.1 del Reglamento Delegado 560/2015. Y es que, en línea con el Anexo citado, cuando el art. 10,a) RD 740/2015 exige para merecer la calificación de *joven nuevo viticultor*, el requisito de ser *jefe de explotación*, dota explícitamente a ese concepto de un contenido decididamente material y económico, dado que, para tener tal condición, no basta con que una persona ostente la mera titularidad

formal, aparente o fiduciaria, de una explotación agrícola; sino que sólo puede ser considerado como *jefe de explotación* quien realmente *está asumiendo el riesgo empresarial de su explotación*, exigencia que el Anexo II.A.1 del citado Reglamento Delegado 560/2015 expresa aludiendo a quien *ejerce un control, efectivo y a largo plazo, sobre la persona jurídica, en cuanto a las decisiones relativas a la gestión, los beneficios y los riesgos financieros*, debiendo recordarse, por obvio que resulte, que lo propio de cualquier actividad empresarial es la asunción, por su titular, del riesgo económico inherente a la, mejor o peor, marcha de las operaciones económicas que se desarrollen en el mercado por virtud de esa actividad.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En el caso que nos ocupa y respecto al **año 2016** (y como indica la Resolución de 7 de julio de 2016, del Director General de Desarrollo Rural), en el ámbito territorial de la Denominación de Origen Calificada Rioja (DOCR), fue declarada autorizable una superficie total de 387 Has, mediante Resolución de 27 de enero de 2016, de la Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (BOE del 30).

Sin embargo, la superficie admisible solicitada por los interesados del denominado *Grupo 1* (esto es: el de los *jóvenes nuevos viticultores*, que tenían 20 puntos) ya rebasaba amplísimamente esa superficie máxima autorizable, por lo que el Ministerio de Agricultura, según recoge la citada Resolución de 7 de julio de 2016, informó a la CAR de que, a cada uno de los solicitantes pertenecientes a ese *Grupo 1*, en aplicación de la *regla de prorrata* establecida en el art. 11 RD 740/2015, no podría concedérseles autorización, sino para un 11,59131781 % de la superficie admisible solicitada por cada uno de ellos.

Naturalmente, ese reparto entre los solicitantes de mayor puntuación (20 puntos) agotó ya las 387 Has. autorizables, por lo que los interesados con menor puntuación (esto es, cualquiera que no fuera *joven nuevo viticultor*) no pudo ya obtener autorización alguna, sencillamente porque no había más superficie disponible.

La misma circunstancia habría de producirse en el **año 2017**, cuando la superficie autorizable fue de 645 Has. (conforme a la Resolución de 24 de enero de 2016, de la Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios, BOE del 30). Sólo los interesados incluidos en el *Grupo 1* ya solicitaron mucha más superficie plantable que la total disponible, por lo que, a cada uno de ellos, en aplicación de la *regla de prorrata*, se les otorgó un 32,11465383% de la superficie admisible solicitada, mientras que a los interesados con menor puntuación no se les concedió autorización alguna.

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

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

Y es que, si, como hemos expuesto con anterioridad, *requisitos esenciales* serían los que *explican y justifican la adquisición del derecho o facultad de que se trate*, o, si se prefiere, aquellos con cuya concurrencia el legislador quiere asegurar el cumplimiento de los fines perseguidos por una norma y la tutela de los intereses fundamentales que con ella se protegen o promueven; es evidente que la exigencia de que el solicitante de una nueva

plantación tenga puntuación suficiente (y para ello, que tenga la condición de *joven nuevo viticultor*) entra dentro de la definición de *requisito esencial*, como hemos indicado, por todos, en nuestro dictamen D.45/17.

Por lo pronto, atendiendo al *objeto, causa y fin del acto*, debe repararse en que las Resoluciones cuya revisión se pretende son actos administrativos de *naturaleza autorizatoria*, que exoneran al interesado de una prohibición, la de plantar vides, que el ordenamiento jurídico impone y configura como general; y que tales Resoluciones se dictaron en procedimientos que son de *concurrencia competitiva*, en la medida en que, ante lo limitado de la superficie total autorizable, el otorgamiento de las autorizaciones había de regirse por criterios de prelación o prioridad, que excluyen (por mera inexistencia de superficie plantable) a quienes carezcan de puntuación bastante.

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

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

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

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

En este sentido, debe recordarse que, en nuestro Derecho, las presunciones son un medio apto para la prueba de los hechos jurídicamente relevantes, de conformidad con los arts. 385 y 386 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (también en el

ámbito de los procedimientos administrativos, *ex art. 77.1 LPAC'15*), requiriendo tal medio probatorio que, además de la prueba plena de los hechos-indicio, exista, entre éstos y los hechos presuntos, un *enlace preciso y directo según las reglas del criterio humano* (art. 386 LECiv y, por todas, Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 31 de mayo de 2016; R. cas. núm. 1740/2015).

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

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

A) El expediente revisor que se nos ha remitido acredita los hechos indiciarios creados artificialmente por la persona interesada para aparentar que reúne los requisitos esenciales exigidos por la normativa vigente. En concreto, tales indicios son descritos y analizados, pormenorizadamente, en los Fundamentos Jurídicos Cuarto y Quinto de la Propuesta de resolución, de la Secretaría General Técnica, de 6 de junio de 2019, a la que este Consejo se remite para evitar inútiles repeticiones. Sucintamente expuestos, son los siguientes:

-La persona interesada, nacida en 1978, tenía 37 años en el momento de tomar parte en el procedimiento autorizador de 2016.

-Según expone en su escrito de alegaciones de 2 de mayo de 2019, su explotación había nacido en el año 2001, si bien -según se desprende de sus propias alegaciones y de la documentación adjunta- esa explotación se mantuvo inactiva desde el año 2007 hasta el año 2016, pues, en ese periodo, no parece haber tenido actividad de la que haya quedado constancia en el Registro de Explotaciones Agrarias (al menos, ninguna prueba aporta la persona interesada) o en ningún otro documento.

-Esa situación de inactividad se prolonga durante el periodo 2008-2015 y hasta el año 2016, coincidiendo con la tramitación del primer procedimiento de autorización de nuevas plantaciones.

-En este sentido, resulta llamativo que la superficie que la persona interesada declaró en 2016 como integrante de su explotación (3,9782 Has de trigo blando) no fuese de propiedad de la persona solicitante, sino que toda ella proviniese, como más adelante se señalará, de un contrato de arrendamiento celebrado con su padre.

-En el año 2017, esa superficie pasa a 7,8940 Has, toda ella de cebada y trigo blando. Y, en 2018, la explotación aumenta a más de 27 Has, dado que la persona interesada declara, como integrante de su explotación, toda la superficie que formaba parte de la explotación de su padre que, en ese año 2018, se había jubilado, según explica la persona solicitante en sus alegaciones de mayo de 2019.

-Entre las superficies que conforman la explotación de la persona solicitante en 2018, se incluyen, además de cultivos de cereal y cultivos forrajeros, 9,0871 Has de viñedo. Pues bien, de estas 9,0871 Has, sólo una pequeña parte (0,7409 Has) había sido autorizada en 2016 a la persona interesada, ya que el resto (8,3462 Has) correspondía en la campaña 2017 a su padre.

-En efecto, en la campaña 2018, la persona solicitante se hizo cargo de la explotación agraria de que hasta entonces era titular su padre, persona de 66 años, que, como hemos visto, era titular de esas 8,3462 Has de viñedo en los años 2016 y 2017, y que, por esas circunstancias, no hubiera podido acceder al reparto de nuevas autorizaciones.

-Como se ha indicado ya, toda la superficie que estaba integrada en 2016 en la explotación de la persona interesada había sido declarada, en años anteriores, como perteneciente a la explotación de su padre, que fue quien se la arrendó (mediante contrato celebrado el 21 de abril de 2016 y presentado ante la Comunidad Autónoma el día siguiente, para la liquidación de los tributos correspondientes). Ese arrendamiento se celebró por cinco años y a una renta de 33,50 euros/Ha (119 euros por 3,9782 Has), notablemente inferior a la de mercado. Y así, una vez le fue concedida autorización para plantar 0,7409 Has en 2016, la persona solicitante comunicó que iba a realizar la plantación en una Parcela (la A-aa, del Polígono X, de Treviana, La Rioja) que era propiedad de su padre, quien, se insiste, era mayor de 40 años en 2016 y era titular de más de 8 Has de viñedo inscrito, lo que le impedía acceder al reparto de nuevas superficies de viñedo.

-A estas circunstancias, se añade una peculiaridad adicional, y es que la persona interesada, en el procedimiento autorizador correspondiente a 2016, solicitó que le fuera admitida a reparto una superficie (10,0641 Has) que era muy superior a la que formaba su supuesta explotación en ese mismo año (3,972 Has).

-En definitiva, la persona interesada era titular de una explotación agraria que se había mantenido inactiva entre los años 2008 a 2015, y que solo recobró una actividad puramente formal en el año 2016, coincidiendo con la tramitación del procedimiento autorizador de ese año, en el que su padre no hubiera podido participar, pues, en 2016, tenía más de 40 años y era titular de más de 8 Has de viñedo inscrito.

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

-La persona interesada carecía en 2016 y 2017 de maquinaria agrícola (ninguna figura inscrita a su nombre en el Registro Oficial de Maquinaria Agrícola), elemento material imprescindible para la producción vitícola y que, cabalmente, constituye uno de los que necesariamente debe formar parte del conjunto organizado de bienes y derechos que conforma toda explotación agrícola, tal como la define el art. 2.2 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de Explotaciones Agrarias; ausencia tanto más llamativa cuanto que la explotación de la que la persona interesada decía ser titular tenía en esos años casi 4 y 8 Has respectivamente.

-Tan sólo figura como titular de maquinaria inscrita en el ROMA a partir del 29 de noviembre de 2018, fecha en la que se inscribe a su nombre un tractor cuyo anterior titular era el padre de la persona interesada, lo que es coherente con el hecho de que a partir de 2018 la persona interesada comenzara a gestionar la explotación de que era titular su padre.

-La explotación carece de Cuaderno de explotación (CUEX) en el año 2016 -año en el que recupera aparentemente su actividad – y también en los años 2017 y 2018, lo que resulta llamativo tratándose de una explotación con una superficie declarada de casi 4 y 8 Has en 2016 y en 2017, respectivamente.

-La explotación no está inscrita en ningún Registro específico o relativo a marca de calidad (Registro de Producción Integrada, Registro de Agricultura ecológica u otros), con la única excepción de la DOCR, en la que se inscribe, precisamente, como titular de la superficie obtenida en 2016 (que fue efectivamente plantada en 2018) y de la acrecida en el propio año 2018, al hacerse cargo la persona solicitante de la explotación vitícola de la que era titular su padre.

-La persona solicitante no ha adquirido formación para aplicar productos fitosanitarios hasta el año 2017, cuando ya había participado en el procedimiento autorizatorio de 2016.

-La persona solicitante (cuya supuesta explotación era improductiva en 2016 y 2017) no ha acreditado en el expediente una solvencia económica que pueda considerarse suficiente como para ejecutar la plantación inicialmente pretendida (de más de 10 Has, según su inicial solicitud de febrero de 2016), resultando evidente la “desproporción” entre el proyecto empresarial que pretende acometer, y los medios e infraestructura de los que dispone. Por otro lado, tampoco consta que haya solicitado ayudas en 2016 o 2017 para la incorporación de jóvenes a la actividad agraria, a pesar de su edad (37 años en el año 2016).

-Las únicas solicitudes de ayudas que figuran presentadas están fechadas ya en el año 2018, cuando la persona interesada ha comenzado ya a hacerse cargo de la explotación de su padre. E, igualmente, la única solicitud de ayudas de Primera Instalación la presentó en el mes de enero de 2018, siendo desestimada en abril de ese mismo año.

-En cuanto a la actividad generada por su explotación, no ha presentado una sola factura de ingresos, cuando, si fuera cierto que la explotación agraria existía ya en el año 2016, y aun con anterioridad, la persona interesada habría podido aportar una nutrida prueba (facturas, albaranes, declaraciones tributarias...) dado que la actividad económica que genera una explotación agraria genera un inevitable rastro documental.

-Por lo que hace a los gastos, la persona solicitante solo ha acompañado dos facturas, las dos fechadas en momentos muy posteriores al año 2016.

A su vez, de esas dos únicas facturas, la primera (expedida el 16 de mayo de 2018) se corresponde, precisamente, con los trabajos de plantación de viñedo que realizó cuando le fue concedida la autorización a plantar 0,7409 Has en el procedimiento correspondiente al año 2016. De hecho, esa factura de mayo de 2018 es la misma que la persona interesada había adjuntado a la comunicación de plantación que presentó ante la Consejería de Agricultura el 18 de mayo de 2018.

La segunda factura de gastos (librada en el mes de marzo de 2019) se corresponde con un momento en el que, según sus propias manifestaciones, la persona interesada había asumido ya la titularidad de la explotación agrícola de que era titular su padre, lo que había sucedido en el año 2018.

En definitiva, a pesar de ser titular de una explotación agrícola que, en 2016, tenía casi 4 Has y en 2017 casi 8 Has, la persona interesada no ha aportado una sola factura acreditativa de los ingresos o los gastos que tal explotación le hubiera generado en esos años 2016 y 2017, o en los anteriores.

-El análisis de la facturación de la explotación, durante los más de tres años transcurridos desde 2016, revela un claro desequilibrio entre su superficie declarada, por un lado, y, por otro, lo escaso de sus cifras de gastos y, sobre todo, la nula acreditación de ingresos; siendo igualmente sorprendente que una explotación que supuestamente estaba activa en los años anteriores a 2016 no haya dado lugar a un solo ingreso o gasto en ese tiempo.

En fin, se aprecia un desfase más que evidente entre el supuesto tamaño de la explotación (cerca a 4 Has en 2016 y a 8 Has en 2017) y sus resultados económicos en esos ejercicios.

-No consta que la persona solicitante tuviera suscrito ningún seguro agrario para las campañas 2016 y 2017. Sólo afirma haber suscrito un seguro agrario en diciembre de 2018 (momento muy posterior a su participación en el procedimiento de 2016) lo que sin duda se explica por el hecho de que, desde el año 2018, hubiera asumido ya la gestión de la explotación de que hasta ese año 2018 era titular su padre.

-Los únicos cursos de formación que tiene inscritos en el REA los realizó en enero y marzo de 2017, también mucho después de haber tomado parte en el procedimiento de nuevas plantaciones de 2016.

-Según resulta de la documentación presentada por la propia persona interesada, sólo solicitó su alta en el Régimen correspondiente de Seguridad Social en el mes de enero de 2018, mucho después de su participación en el procedimiento autorizatorio de 2016.

Debe señalarse, además que en esa solicitud indica, como actividad a ejercer, el cultivo de la vid y el cereal, siendo que la vid sólo apareció en su explotación agraria en el año 2018 (año en el que una, a la superficie cuya plantación le fue autorizada, la que recibió de su padre).

-No ha aportado informe de vida laboral, ni declaraciones de IRPF correspondientes a los ejercicios 2016 y 2017, de las que pudieran acreditarse los ingresos obtenidos por la supuesta explotación agraria durante esos años.

B) Cada una de estas circunstancias, aisladamente considerada, tal vez pudiera encontrar una justificación razonable; pero, a juicio de este Consejo, la concurrencia cumulativa de todas ellas en un mismo supuesto de hecho sólo puede obedecer (sin explicación alternativa lógica posible) al propósito de aparentar, ficticia o artificialmente, la existencia de las condiciones (titularidad de una explotación agrícola) que permitieran la obtención de una autorización para plantar grandes superficies de viñedo por el solicitante; cuando éste, en la realidad material de las cosas, carece de los *requisitos esenciales* para ello, pues no es titular de una, verdadera y efectiva, explotación agrícola; propósito al que, según se desprende del expediente, se añadiría el de que buena parte de esas autorizaciones acaben siendo disfrutadas, material y efectivamente, por quienes, siendo titulares de explotaciones agrícolas, no habrían podido ser adjudicatarios de esas autorizaciones, por no cumplir los requisitos y criterios de prioridad establecidos en el nuevo régimen normativo a cuyo amparo aquellas se adjudicaron.

Este efecto es obvio que debe evitarse, pues, conforme al art. 6.4 del Código civil, *los actos realizados al amparo del texto de una norma, y que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico o contrario a él, se considerarán realizados en*

fraude de Ley y no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiere tratado de eludir.

En este caso, además, la imposibilidad para la persona solicitante de obtener la puntuación suficiente es absoluta; pues, para ser considerado *joven viticultor*, es necesario ser, realmente, el titular de una explotación y asumir, como tal, el riesgo empresarial propio de la misma; condición que la persona interesada no cumplía en el momento de tomar parte en el procedimiento autorizador tramitado en el año 2016 (tampoco al hacerlo en el correspondiente al año 2017), en cuyo seno se dictaron las Resoluciones de autorización administrativa cuya revisión de oficio se pretende.

En fin, como se ha señalado ya, estas Resoluciones producen un resultado radicalmente contrario al buscado por las normas a cuyo amparo se dictaron, resultado que se concreta en otorgar autorizaciones para plantar viñedo que se abstraen de una aplicación, correcta y efectiva, de los criterios de prioridad, y que permiten, en definitiva, la adquisición de derechos a quien carece de las condiciones, objetivas y subjetivas, que el ordenamiento jurídico ha establecido como esenciales y determinantes para beneficiarse de la autorización a plantar las nuevas superficies cultivables.

En consecuencia, las referidas Resoluciones deben considerarse nulas de pleno Derecho, de acuerdo con el art. 47.1.f) LPAC'15 y con su antecedente, el art. 62.1.f) LPAC'92.

Tercero

Sobre actuaciones administrativas conexas

1. La Resolución de 3 de abril de 2019, del Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por el que se incoa el procedimiento de revisión de oficio que nos ocupa, incluye, entre las actuaciones administrativas cuya revisión se pretende, además de las Resoluciones de 7 de julio y 4 de noviembre de 2016, la inscripción en el Registro de Viñedo de 19 de julio de 2018, el informe de campo de 17 de julio de 2018 y la solicitud de autorización de viñedo y de inscripción de viñas en el Registro del Consejo Regulador, que según la resolución iniciadora es "*de 19 de julio de 2018*" pero que, en realidad, el interesado formuló el 18 de mayo de 2018.

2. Como tenemos reiterado, en cuanto a los asientos practicados en el Registro riojano de viñedos, una hipotética declaración de nulidad de las Resoluciones de 7 de julio y 4 de noviembre de 2016, habrá de dar lugar a la cancelación de los asientos que se hayan practicado, en coherencia con lo dispuesto por el art. 14.1 del Decreto 4/2017, de 3 de febrero, a cuyo tenor "*la modificación del Registro de Viñedo se hará por la finalización*

de los procedimientos administrativos regulados en la normativa de potencial vitícola de los que deriven una modificación de los datos inscribibles en el Registro de viñedo”.

3. Por otra parte, ni el informe de campo ni la solicitud de inscripción del viñedo son actos a los que deba extenderse la declaración de nulidad pues, por lo que se refiere a la solicitud de inscripción, se trata de una actuación del particular que, posteriormente, da lugar a las inscripción propiamente dicha, a la que, como acabamos de ver, sí se extiende de la declaración de nulidad de la Resoluciones de 7 de julio y 4 de noviembre de 2016.

En cuanto al informe de campo, no debe ser declarado nulo por cuanto que reflejaba la realidad de la plantación en la fecha en que se emite, es decir, la situación existente en el momento de la inspección in situ de la Parcela en su día autorizada.

4. Por último, la Propuesta objeto de este dictamen dispone el *“instar el arranque”* de las superficies plantadas al amparo de las autorizaciones que se declaran nulas. Dicha decisión es competencia del Director General de la Consejería, a tenor de lo dispuesto en el artículo 7.2.4, apartado a), del Decreto autonómico 28/2015, de 21 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura. No obstante, según lo establecido en el artículo 10.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector público, *“los órganos superiores podrá, avocar para sí el conocimiento de uno o varios asuntos cuya resolución corresponda ordinariamente o por delegación a sus órganos administrativos dependientes, cuando circunstancias de índole técnica, económica, social, jurídica o territorial lo hagan conveniente”*; cabe concluir que el Excmo. Sr. Consejero ha entendido concurrían las circunstancias que justificaban avocar para sí la competencia para adoptar tal decisión.

CONCLUSIONES

Única

Procede la revisión de las Resoluciones administrativas de 7 de julio de 2016 y 4 de noviembre de 2016, por concurrir en ellas la causa de nulidad de pleno Derecho comprendida en el apartado f) del artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPAC'15).

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

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero