

En Logroño, a 30 de octubre 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, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo; habiéndose abstenido el Consejero D. Pedro Prusén de Blas, por concurrir en el mismo causa legal de abstención y excusado su asistencia por motivo justificado; y siendo ponente D. José Luis Jiménez Losantos, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

105 /19

Correspondiente a la consulta formulada por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en relación con la *Revisión de oficio núm. 29/2019, de los actos administrativos señalados en el apartado 9º de la Propuesta de resolución de 14 de junio de 2019, por los que autorizó, a la SATVV, a plantar 1,0511Has en 2016 y 2,3016 Has, en 2017, de nuevos viñedos.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja ha tramitado el procedimiento de Revisión de oficio núm. 29/2019, de cuyo expediente resultan los siguientes datos de interés.

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

A) El 10 de marzo de 2016, la persona jurídica interesada antes referida (y suscribiéndolo, en su nombre, D. A.M.M.E, si bien el compromiso de mantener durante 5 años la plantación que se le pudiese conceder, estaba suscrito por D. P.M.G.) presentó, ante la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, una solicitud por la que pedía que le fuera concedida una autorización administrativa para plantar 11,9325 Has de viña en diversas Parcelas identificadas en su solicitud, todas ellas incluidas dentro del ámbito territorial de la Denominación de Origen Calificada Rioja (DOCR).

La solicitud se formuló al amparo del nuevo régimen jurídico que, para las nuevas plantaciones, establece el Reglamento núm. 1308/2013, de 17 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, para el periodo 2016-2030; y sus normas de desarrollo, como el Reglamento Delegado 560/2015, de 15 de diciembre de 2014, de la Comisión; el Reglamento de Ejecución 561/2015, de 7 de abril; y -en el ámbito del Derecho interno español- el RD 740/2015, de 31 de julio, por el que se regula el control del potencial vitícola.

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

B) El 7 de abril de 2016, el Jefe del Servicio de Viñedo de la Dirección General de Desarrollo Rural dirigió un oficio a la SAT solicitante, informándole que, tras estudio de la solicitud y examen de la documentación presentada, consideraba no quedar acreditado el cumplimiento de los requisitos para ser considerada como “*joven, nuevo viticultor, jefe de explotación*”, no admitiendo su inclusión en el “*Grupo 1*”. Añadía incluirse, provisionalmente, en el *Grupo 2*, correspondiente a quienes justificaran “*no tener viñedo ilegal, ni incumplimiento de compromisos*” de los criterios de prioridad del RD 740/2015. No se efectuaba mención alguna, respecto de la superficie presentada, y se concedía plazo para efectuar alegaciones. Dicho oficio fue notificado, a la persona jurídica interesada, el 20 de abril de 2016.

Por medio de escrito (suscrito, en representación de la SAT interesada, por D. Pablo Martínez Escudero, en lo sucesivo citaremos estos apellidos como M.E.) presentado en oficina de correos el 30 de abril de 2016, y recibido en el Registro del Gobierno de la CAR el 4 de mayo de 2016, la SAT interesada formuló sus alegaciones referidas a ser considerada incluíble en el “*Grupo 1. Joven agricultor*”, haciendo constar, y justificándolo documentalmente, que seis de los once socios que la componían eran menores de 40 años, nuevos viticultores, y disponían en total del 50,07% del capital social de la SAT que constituían, además, el 54,54% de los partícipes.

Por Propuesta de resolución, del Jefe del Servicio de Viñedo, de 9 de mayo de 2016, se estimaron las alegaciones expuestas, se acordó la inclusión de la persona jurídica solicitante en el “*Grupo 1. Joven, nuevo viticultor, jefe de explotación*”, y se limitó la

superficie admisible a 6,8942 Has, sobre el total (tras reajuste de las superficies) de las 10,0188 Has. presentadas.

Esta Propuesta, que concedía un plazo de 10 días para formular alegaciones, fue notificada, a la entidad interesada, el 13 de mayo de 2016.

Por escrito (suscrito, en representación de dicha SAT, por D. P.M.E.) presentado en oficina de correos el 24 de mayo de 2016, y recibido en el Registro del Gobierno de La Rioja el siguiente 27 de mayo de 2016, la SAT formuló alegaciones dirigidas, de manera concreta, a la admisibilidad de los Recintos excluidos.

C) Por Resolución núm. 965 de 7 de julio de 2016, el Director General de Desarrollo Rural revisó nuevamente la superficie admisible, la estableció en 9,0688 Has y confirió, a la persona jurídica solicitante, una superficie plantable de 1,0511 Has. Esa Resolución informó de que su efectividad estaba condicionada *“a la verificación de la admisibilidad de los Recintos solicitados”*; debiendo, además, la SAT 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”*, en el plazo de un mes desde la notificación.

Esta Resolución razonó que esa es la superficie autorizada porque supone, respecto a la que en ella se declara admisible (las 9,0688 Has, indicadas), un porcentaje de 11,59131781 %, que es, a su vez, el que representa la superficie máxima para 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.

La Resolución, que, además, informaba ser susceptible de recurso de alzada, fue notificada, a la SAT interesada, el 14 de julio de 2016.

D) La SAT interesada, por medio de escrito (suscrito, en su representación, por D. P.M.E.) presentado el 9 de agosto de 2016, concretó, en cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución núm. 965 de 7 de julio de 2016, que iba a llevar a cabo la nueva plantación, en las siguientes Parcelas: i) en la Parcela A, del Polígono X, de Alfaro (La Rioja), en una superficie de 0,8350 Has; y ii) en la Parcela B, del Polígono X, de Alfaro (La Rioja), en una superficie de 0,3043 Has.

E) Con posterioridad, y por dos Resoluciones, de 4 de noviembre de 2016, el Director General de Desarrollo Rural acordó, *“examinada la presente solicitud y efectuadas las comprobaciones oportunas”*, autorizar la plantación de una superficie de 0,8250 Has en la Parcela A-aa, y de 0,2261 Has, en la Parcela B-aa, ambas del Polígono

X, de la localidad de Alfaro (La Rioja).

Igualmente, ambas Resoluciones señalan: i) que la plantación habrá de ejecutarse, como máximo, el 14/07/2019; ii) que, comunicada la plantación, quedará inscrita provisionalmente en el Registro de Viñedo; y iii) que esa inscripción “*pasará a ser definitiva en caso de contar con informe técnico favorable*”. Las Resoluciones le fueron notificadas a la persona jurídica interesada el 28 de noviembre de 2016.

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

A) En el año siguiente, por escrito de 13 de marzo de 2017 (suscrito, en representación de la SAT interesada, por D. A.M.M.E.), la referida SAT interesada presentó, ante la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, una solicitud por la que pedía que le fuera conferida una autorización administrativa para plantar 17,6453 Has. de viña en diversas Parcelas identificadas en su solicitud, todas ellas incluidas dentro del ámbito territorial de la DOCR. En la documentación acompañada consta el escrito de compromiso de mantenimiento de la plantación que se pudiera autorizar durante 5 años, igualmente suscrito por el citado presentante.

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

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

B) El 21 de abril de 2017, el Jefe del Servicio de Viñedo de la Consejería dirigió oficio a la SAT solicitante, informándole que, tras estudio de la solicitud y examen de la documentación presentada, consideraba no quedar acreditado el cumplimiento de los requisitos para ser considerada como “*joven, nuevo viticultor, jefe de explotación*”, no admitiendo su inclusión en el “*Grupo 1*”. Al igual que en el año 2016, se indicó, a la SAT solicitante, que quedaba incluida en el Grupo 2, y se le concedía plazo para formular alegaciones. Esta Resolución fue notificada, a la SAT interesada, el 2 de mayo de 2017.

Por medio de escrito (nuevamente suscrito por D. P.M.E, en representación de la SAT interesada) remitido por el Servicio de Correos el 10 de mayo de 2017, y recibido en

el Registro del Gobierno de La Rioja el siguiente 12, la referida SAT interesada presentó alegaciones, junto con documentos para ser incluida en el Grupo 1.

El 17 de mayo de 2017, el Jefe del Servicio de Viñedo de la Consejería dictó Propuesta de resolución, por la que, con mención expresa a la posible existencia de creación de condiciones artificiales, así como a la provisionalidad de lo en ella propuesto, incluyó a la persona jurídica solicitante en el “*Grupo 1. Joven nuevo viticultor, jefe de explotación*”, considerándole admisibles 7,1669 Has, de las presentadas. Asimismo, concedía un plazo de cinco días para formular alegaciones. Esta Propuesta de resolución, fue notificada, a la SAT interesada, el 22 de mayo de 2017.

Por escrito (suscrito por D. P.M.E, en representación de la SAT interesada) presentado en el servicio de Correos el 26 de mayo de 2017, y que tuvo su entrada en el Registro del Gobierno de La Rioja el 29 siguiente, la referida SAT interesada formuló alegaciones sólo referidas a las superficies declaradas no admisibles.

C) Por Resolución núm. 811, de 3 de julio de 2017, el Director General de Desarrollo Rural confirió, a la SAT solicitante, una superficie plantable de 2,3016 Has.

Por otra parte, la Resolución razonó que esa es la superficie autorizada porque supone, respecto de la declarada admisible (las 7,1669 Has, resultantes de la revisión efectuada en la última de las Propuestas del Jefe del Servicio de Viñedo), un porcentaje del 32,11465383 %, que es, a su vez, el que representa la superficie máxima a plantar autorizada por el Ministerio de Agricultura en la DOCR (645 Has, según Resolución de 24 de enero de 2017, de la Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios, BOE del 30), respecto de la superficie total solicitada, en ese mismo ámbito de la DOCR, por todos los peticionarios de nuevas autorizaciones de plantación de viñedos.

Esa Resolución informó de que su efectividad estaba condicionada “*a la verificación de la admisibilidad de los Recintos solicitados mediante su cruce con el resto de las solicitudes de pago único (PAC) y Registros de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio ambiente*”; debiendo, además, la interesada “*indicar la localización concreta de la/s Parcela/s en la cual va a realizar la plantación*”, en el plazo de un mes a contar desde la notificación, que le fue efectuada -junto con la Resolución de inicio del expediente de revisión al que se aludirá más adelante- el 14 de septiembre de 2018.

Igualmente, la Resolución señala que la plantación efectiva habrá de ejecutarse y comunicarse, como máximo, en el plazo de 3 años a contar desde su notificación que, como se ha indicado, se le efectuó el 14 de septiembre de 2018.

D) La SAT interesada, por medio de escrito (también suscrito por D. P.M.E, en su representación) presentado por medios electrónicos el 9 de octubre 2018, y en

cumplimiento de esa Resolución núm. 811, de 3 de julio de 2017, comunicó que iba a llevar a cabo la plantación autorizada en las Parcelas y con las superficies siguientes, todas ellas sitas en Alfaro (La Rioja):

- Parcela C.aa, del Polígono X, en una superficie de 0,6447 Has;
- Parcela E.aa, del Polígono X, en una superficie de 0,2932 Has;
- Parcela F.aa, del Polígono X, en una superficie de 0,2732 Has;
- Parcela G.aa, del Polígono X, en una superficie de 0,3109 Has;
- Parcela H.bb, del Polígono X, en una superficie de 0,1164 Has;
- Parcela I.aa, del Polígono X, en una superficie de 0.0194 Has;
- Parcela D.aa, del Polígono Y, en una superficie de 0,8827 Has;

E) En fecha 12 de octubre de 2018, la SAT interesada presentó, por vía telemática, un recurso de alzada (suscrito por el reiterado D. P.M.E, en representación de aquella) frente a la referida Resolución núm. 811, del Director General de Desarrollo Rural, por la que se confirió, a la citada SAT, autorización administrativa para llevar a cabo una plantación de viñedo en una superficie de 2,3016 Has. Dicho recurso sólo impugnaba la minoración efectuada en la superficie admisible.

Por Resolución, del Excmo. Sr. titular de la Consejería actuante, núm. 1936, de 22 de noviembre de 2018, se desestimó el expresado recurso de alzada anterior (fols. 468 a 474 expediente). Esta Resolución desestimatoria fue notificada, a la SAT interesada, por vía telemática, el 27 de noviembre de 2018.

El 15 de diciembre de 2018, la SAT interesada presentó, por medios telemáticos, un escrito (fols. 476.1 a 476.10 expediente, y suscrito por el expresado D. P.M.E.) que denominaba (incluso haciendo constar no procedía tal denominación) recurso de alzada, y cuyo contenido viene (en escasa medida) a aclarar las alegaciones vertidas en su anterior y autentico recurso de alzada, así como algunas de las circunstancias expuestas en la Resolución resolutoria de la alzada, núm. 1936, de 22-11-2018, antes indicada.

Por Resolución núm. 87, de 16 de enero de 2019, del Excmo. Sr. titular de la Consejería actuante, se inadmitió el expresado recurso, con fundamento en los arts. 122.3 y 116, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento administrativo común (LPAC'15), en cuanto que: **i)** contra la resolución de un recurso de alzada, no cabe ningún otro recurso, salvo el extraordinario de revisión; y, **ii)** no tratarse, por propia manifestación del suscribiente, del potestativo recurso de reposición.

3. La Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja contrastó los datos afirmados en las solicitudes de la SAT interesada (tanto los atinentes a las condiciones personales de quienes la componen y a su explotación agraria, como los referentes a las Parcelas que fueron consideradas admisibles) con los datos

obrantes en el Registro de Explotaciones Agrarias (REA), la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT), y los resultantes de la documentación aportada por la propia SAT interesada.

A) Así, en los documentos denominados *Ficha de control de arrendamientos y otras consideraciones REA*, de 23 de abril de 2017 (fols. 479 a 481 expediente), *Ficha de control de expedientes*, de 23 de abril de 2018 (fols. 482 a 484, expediente), y otros documentos (fols. 493 a 501), se analizaron las circunstancias de la explotación agrícola de la SAT interesada y de otras personas físicas y jurídicas vinculadas societariamente a ella; circunstancias atinentes a: **i)** la evolución de la explotación agrícola en el periodo que va desde 2014 hasta la actualidad; **ii)** los datos generales de la explotación (formación de la persona física considerada “Jefe de la explotación”, licencia para la aplicación de productos fitosanitarios, maquinaria inscrita a nombre de la SAT, seguros agrarios suscritos, Cuadernos de explotación cumplimentados); **iii)** el régimen de tenencia de las Parcelas que presenta como admisibles y explotaciones de procedencia de las Parcelas o Recintos de la explotación; **iv)** las relaciones de quienes manifiestan ser integrantes de la SAT con la Seguridad Social (alta o no en el Régimen correspondiente de Seguridad Social y documentos oficiales acreditativos, en su caso, de su respectiva vida laboral); **v)** las relaciones, de esas mismas personas (físicas o jurídicas, integrantes de la SAT), con la AEAT (aportación, o no, de alta censal, fechas de presentación de modelos tributarios 037 relativos a inicio de la actividad); **vi)** facturas de gastos e ingresos relacionados con los cultivos y labores de cultivos de la explotación y ajenos a ellos; y **vii)** aportación, o no, del Cuaderno de explotación (CUEX).

Sobre la base de los datos contenidos en esos documentos, se emitió, el 4 de mayo de 2018, un informe de *Recomendaciones y consideraciones finales* (fols. 485 a 492 expediente).

B) Con fundamento en todas las actuaciones anteriores, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, mediante Resolución de 13 de septiembre de 2018 (que no obra en el expediente objeto de este dictamen, pero que consta a este Consejo por lo que se ha de señalar), inició el procedimiento de revisión de oficio núm. 64/2018, a efecto de declarar la nulidad de las Resoluciones que autorizaron a plantar las superficies de viñedos en las convocatorias 2016 y 2017 a la SAT interesada, así como del resto de Resoluciones de ellas derivadas.

Ese procedimiento de revisión se tramitó en su integridad, habiendo emitido este Consejo el preceptivo dictamen D.44/19.

Obra en el expediente (fols. 477 y 478), la **Resolución núm. 89, de 6 de mayo de 2019**, del titular de la Consejería actuante, por la que se **declaró la caducidad del citado procedimiento de revisión de oficio núm. 64/2018**.

Segundo

1. Antes de continuar con la relación temporal que se viene exponiendo, a modo de inciso, y dado que, en el **procedimiento de revisión de oficio núm. 29/2019, objeto de este dictamen**, las circunstancias fácticas en que se funda son las mismas y los argumentos de la Administración y de la parte interesada no difieren, en lo esencial, de los que constan en el expediente del **procedimiento de revisión de oficio núm. 64/2018, declarado caducado**, se hace preciso determinar la situación de la SAT interesada en lo que respecta a los motivos sobre los que funda su solicitud, desde el inicio de los procedimientos de autorización de nuevas plantaciones, y, de manera concreta, en cuanto a considerar si reúne los requisitos para ser incluida en el Grupo 1.

La SAT solicitante sustenta, fundamentalmente, su alegación en que es una persona jurídica con derecho a que se la incluya en el “*Grupo 1. Joven, jefe de explotación, nuevo viticultor*”, por cuanto, a la fecha límite de presentación de solicitudes para la autorización de nuevas plantaciones de viñedo, en el caso concreto, en el año 2016, la mayoría de sus participaciones pertenecían a personas físicas menores de 40 años, ostentando uno de ellos la función de “*Jefe de la explotación*”, por su condición de Presidente de la Junta Rectora de la SAT.

Se hace necesario examinar cómo se produce esa concreta situación (que está amplia y correctamente expuesta, junto con otras consideraciones, en el documento de *Recomendaciones y consideraciones finales* a cuyo contenido, posteriormente, nos referiremos).

2. La SAT interesada, en sus primeras actuaciones en el expediente (que se producen con motivo de la convocatoria de autorizaciones del año 2016, y concretamente en sus alegaciones obrantes en los fols. 36 a 46 expediente), presentó, entre otros, los siguientes documentos para ser incluida en el Grupo 1 solicitado:

-Certificación de los Acuerdos adoptados en la Asamblea universal extraordinaria de participes, celebrada el día 24 de enero de 2016, a las 11 horas, de la que resulta que la totalidad de participes que la componen y acuden a ella son los siguientes: i) la SAT.X.S.F, representada por D. J.M.E; y ii) los Sres: D. J.M.E. (ahora, en su propio nombre) y sus hermanos, D. P, D.A. y D. C.M.E. En dicha Asamblea, se acordó dar entrada en la SAT a nuevos socios, sin realizar ampliación de capital; a cuyo efecto, efectuaron las siguientes operaciones de donación (*ceden sin fijar precio*, dice el acta) de parte de las participaciones que cada uno de ellos poseía en la SAT, con el siguiente detalle: i) D.A.M.E. donó 948 participaciones, a razón de 474 a su hijo D. D.M.G. y otras 474 a su hijo D. P.M.G.; ii) D. P.M.E también donó 948 participaciones, a razón de 474 a su hija D^a S.M.R. y otras 474 a su hija D^a E.M.R.; iii) D. J.M.E donó igualmente 948 participaciones, a razón de 474 a su hijo D.

J.M.M. y otras 474 a su hijo D. G.M.M.; y iv) y D. C.M.E, donó 936 participaciones, a razón de 156 a cada uno de sus seis anteriormente citados sobrinos (es decir, D. D. y D. P.M.G; D^a S. y D^a E.M.R. y D. J. y D. G.M.M.). Los seis nuevos socios eran menores de 40 años, según se constata en sus documentos de identidad obrantes en el expediente.

-Detalle del Libro de socios de la SAT que, tras la modificación referida en el apartado anterior, refleja la siguiente composición del capital social: i) la SAT.X.S.F, ostenta el 49,67%; ii) los hermanos D. A, D. P. y D. J.M.E, ostentan el 0,03 %, cada uno; iii) el cuarto hermano, D. C.M.E, el 0,19 %; y iv) los seis nuevos socios antes indicados, el 8,34 %, cada uno; es decir, los seis en conjunto, el 50,04 %.

-Certificación de la Asamblea general extraordinaria de la SAT, celebrada, inmediatamente después de la anterior, el día 24 de enero de 2016, a las 11,30 h, en la que se acordó la renovación de los cargos de la Junta Rectora de la SAT, los cuales quedaron configurados de la siguiente manera: i) Presidente: D. P.M.G. (nuevo partícipe); ii) Secretario: D. P.M.E; iii) Vocales: D. Á, D. C. y D. J.M.E; así como la SAT.X.S.F., representada por D. J.M.E.

Tercero

1. El 10 de mayo de 2019, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja dictó una nueva Resolución, la nº 963/2019, por la que incoó el procedimiento de revisión de oficio núm. 29/2019, de las siguientes actuaciones administrativas, que se concretan en el Fundamento Jurídico Octavo de la misma:

-Correspondientes al **procedimiento del año 2016**: i) *la Resolución nº 965 de fecha 7 de julio de 2016, dictada por el Ilmo. Sr. Director General de Desarrollo Rural, en la que, considerando –a la SAT interesada- como perteneciente al Grupo 1 de reparto, se le confiere autorización para plantar 1,0511 Has de viñedo con base en una superficie admisible de 9,0688 Has; ii) las dos Resoluciones de 4 de noviembre de 2016, del mismo órgano, por la que se le autoriza a plantar un total de 1,0511 Has de viñedo en las Parcela A-aa, y B-aa, ambas del Polígono X, de la localidad de Alfaro (La Rioja); y iii) todos los asientos en el Registro de Viñedo derivados de los actos administrativos antes referidos.*

-Correspondientes al **procedimiento del año 2017**: i) *la Resolución nº 811 de fecha 3 de julio 2017, dictada por el Ilmo. Sr. Director General de Desarrollo Rural, en la que, considerando –a la SAT interesada- como perteneciente al Grupo 1 de reparto, se le confiere autorización para plantar 2,3016 Has de viñedo con base en una superficie admisible de 7,1669 Has; y iii) todos los asientos en el Registro de*

Viñedo derivados de los actos administrativos antes referidos.

-Esta misma Resolución núm. 963 de 10 de mayo de 2019 dispuso: i) suspender la vigencia de las autorizaciones administrativas otorgadas; ii) practicar en el Registro Riojano de Viñedos, las anotaciones preventivas correspondientes; iii) recordar a la interesada la "*posibilidad de renunciar a la superficie concedida en el año 2017 así como a la del año 2016*", con las consecuencias de poner fin al procedimiento de revisión de oficio y la pérdida de la autorización concedida; y iv) conferir traslado a la parte interesada para que, en plazo de diez días, formulase las alegaciones que considerase oportunas.

2. Esta Resolución funda su decisión de los datos contenidos en los documentos de control efectuados en el procedimiento de revisión de oficio núm.64/18 declarado caducado, y, concretamente, en los antes citados *Ficha de control de arrendamientos y otras consideraciones REA*, de 23 de abril de 2017, *Ficha de control de expedientes*, de 23 de abril de 2018, e informe de *Recomendaciones y consideraciones finales* de 4 de mayo de 2018, en los que (como se ha indicado en el Antecedente de Hecho Primero, número 3, apartado A) se examinaron las circunstancias de la explotación agrícola de la SAT interesada.

3. De dichos documentos, así como del informe de *Recomendaciones y consideraciones finales*, hemos de destacar, como datos más relevantes, los siguientes:

1/ La SATVV, solicitante, constituida en el año 1999, ha figurado en el REA con ayudas de las PAC desde el año 2000 al 2009, inclusive; y, posteriormente, de 2010 a 2013 inclusive, sólo con ayudas PAC, con distintas superficies destinadas a cuestiones ajenas al viñedo, tales como "no cultivo", "barbecho" y/o "forrajes y pastos".

2/ En los años 2014 y 2015, dicha SAT no figuró en el REA. Aparece en el año 2016 mediante un REGEPA, que efectúa el 9 de marzo de 2016, declarando 10,77 Has (8,76 Has, de barbecho; y 1,98 Has, de nectarinas), no haciendo solicitud de la PAC en este año. De esa superficie total, una parte, concretamente 6,89 Has, habían sido declaradas, en el año 2015: i) por la SAT.S.F., 4,61 Has. de barbecho; ii) por la S.C.A, 0,30 Has, de barbecho; y iii) por la S.C.M.H, las 1,98 Has. de nectarinas.

3/ Asimismo, los seis nuevos partícipes (menores de 40 años que, como hemos indicado, entraron a formar parte de la SAT interesada), también formalizaron un REGEPA en el mismo día que la referida SAT, en concreto el 9 de marzo de 2016, presentando, cada uno de ellos, una sola Parcela. Las "explotaciones" de estos seis nuevos partícipes solo figuran en el REA en el año 2016; en los siguientes 2018 y 2019 no realizaron ni PAC ni REGEPA.

4/ Uno de los partícipes de la SATVV solicitante, es, como también se ha indicado, la SAT.S.F., de cuya documentación constitutiva, se obtienen los siguientes datos:

-Esta SAT.S.F., a 27 abril de 2018, cuenta con los siguientes partícipes: i) la S.C.A, con un 30 % del capital social; ii) los cuatro precitados hermanos (D. P, D. Á, D. C. y D. J.M.E), con un porcentaje aproximado del 17,50 % cada uno; y iii) D^a B.G.C. (esposa de D. A.M.E), con un

0,12 por cien.

-A su vez, la mencionada S.C.A se constituyó, en el año 1988, siendo sus cooperativistas: i) los referidos cuatro hermanos D. P, D. A, D. C.y D. J.M.E); ii) D. P.M.M.L.G. (padre los anteriores); y iii) D^a S.E.A. (esposa del anterior, y madre de los primeros).

-En cuanto a la otra entidad también mencionada, la *S.C.M.H*, consta constituida en el año 1999, y sus cooperativistas son los reiterados cuatro hermanos D. P, D. A, D. C.y D. J.M.E.

-Todos los entes societarios mencionados desarrollan actividad relacionada con la agricultura, y en lo referente a viñedo: i) la *S.C.A* figura, en el año 2017, con 5,40 Has; ii) la *SAT.S.F.* figura, en ese mismo año, con 11,39 Has; y iii) la *S.C.M.H*, en el mismo periodo, figura con 2,45 Has.

-Del resto de personas vinculadas a la familia que nos ocupa y a los entes jurídicos precitados, tan sólo figura, en 2017 y con viñedo, D. A.M.E, con un total de 2,30 Has.

5/ En lo que respecta a la *SATVV*, solicitante, en el año 2015 no contaba con superficies inscritas; y pasó a figurar, en el año 2016, con una explotación de 10,2925 Has; en el año 2017, con una superficie de 17,5666 Has; y, a 13 de septiembre de 2018, con 14,64 Has.

6/ En cuanto a la orientación técnico-económica de la explotación de la SAT solicitante, es agrícola; pero no consta que nadie de sus partícipes tenga carné de aplicación de productos fitosanitarios, no está catalogada como prioritaria, y no está inscrita en el REA ni en ningún Registro específico ni marca de calidad. Tampoco tiene, la SAT interesada, inscrita maquinaria alguna en el ROMA, ni cuenta con seguros agrarios, ni Cuaderno de explotación (CUEX) en el año 2018.

7/ En cuanto a las superficies que la SAT interesada presenta como disponibles:

a) En la convocatoria para autorizaciones del año 2016, junto con el escrito de concreción de las Parcelas en las que prevé llevar a cabo la plantación de la superficie autorizada, presenta, el 9 de agosto de 2016 (junto con el escrito por el que concreta la ubicación donde prevé llevar a cabo la superficie a plantar autorizada), dos contratos de arrendamientos (ambos celebrados el 25-01-2016, por un periodo de 15 años, y liquidados a efectos impositivos el mismo día 09-08-2016), con las siguientes características: i) en uno, la arrendadora es la *S.C.A*, en cuya representación actúa, D. A.M.E; siendo el precio del arrendamiento de 700 euros para todo el periodo de contrato, y la superficie objeto del mismo de 0,3000 Has; mientras que, en representación de la SAT interesada (arrendataria) actúa D. P.M.E; ii) en el otro contrato, la arrendadora es la *SAT.S.F.*, actuando en su representación D. J.M.E, el precio es de 2.100 euros; mientras que, en nombre de la sociedad interesada (arrendataria) interviene D. A.M.E.

b) En la convocatoria de autorizaciones de 2017, la SAT interesada presentó, junto con la solicitud de autorización, cinco contratos de arrendamiento (suscritos, 4 de ellos, el 25-01-2017; y el quinto, el 24-1-2017); la duración del arrendamiento la establecen todos ellos en 15 años, y también todos ellos son liquidados a efectos impositivos el 31-01-2017, con las siguientes características:

-En el que denominaremos primero (sin trascendencia alguna) la parte arrendadora son los hermanos D. A, D. C. y D. J.M.E., como propietarios en proindiviso; el precio es de 1.500 euros, por todo el periodo; la superficie es de 2,3900 Has; y, en representación

de la SAT interesada (arrendataria) actúa D. P.M.E.

-En el segundo, el arrendador es D. A.M.E; el precio son 300 euros, por todo el periodo; la superficie son 0,51 Has; y, en representación de la SAT interesada (arrendataria) actúa D. P.M.E.

-En el tercero, los arrendadores son los hermanos D. D. y D. P.M.G.; la renta es de 500 euros, por todo el periodo; la superficie arrendada es de 0,92 Has; y, en representación de la SAT interesada (arrendataria) actúa D. P.M.E.

-En el cuarto, la arrendadora es la S.C.A, representada por D. A.M.E; la renta es de 3.500 euros, por todo el periodo; la superficie es de 5,49 Has; y, en representación de la SAT interesada (arrendataria) actúa D. P.M.E.

-En el quinto (el suscrito el 24-01-2017), la arrendadora es la SAT.S.F., representada por D. J.M.E; la renta es de 3.500 euros, por los 15 años de duración del contrato; la superficie objeto de contratación es de 5,53 Has; y, en representación de la SAT interesada (arrendataria), actúa D. P.M.E.

8/ Por último, se examina la evolución, en el REA, de las explotaciones de procedencia de las superficies presentadas por la SAT solicitante, en los años 2015, 2016 y 2017, de las que se desprende que, en el año 2015, la práctica totalidad de ellas constaban en las explotaciones, bien de las diversas Sociedades vinculadas a los hermanos M.E, bien de algún miembro de su familia; en el año 2016, siguen constando parte de ellas en la de las mismas Sociedades, si bien aparece ya la SAT solicitante, con más o menos la mitad de ellas; y, en el año 2017, a excepción de una de las superficies presentadas, todas las demás constan en la de la SATVV.

4. La Resolución de 10 de mayo de 2019 iniciadora de este nuevo procedimiento de revisión de oficio núm. 29/2019, fue remitida y notificada por vía telemática, a la SAT interesada, el 10 de mayo de 2019, obrando en el expediente (fol. 544), el certificado de "puesta a disposición", y la "aceptación".

En fecha 20 de mayo de 2019, la SAT interesada presentó, por vía telemática, un escrito por el que, en referencia al caducado procedimiento de revisión de oficio núm. 64/2018, solicitó la remisión del Dictamen de este Consejo recaído en dicho procedimiento (es decir, de nuestro dictamen D.44/19), el cual fue, telemáticamente, puesto a su disposición y recogido, el siguiente día 21 de mayo.

5. La SAT solicitante formuló sus alegaciones, mediante escrito (en este caso suscrito por el Presidente de la Junta Rectora, presentado por vía electrónica, el 24 de mayo de 2019 (y aclarado por escrito, remitido por igual conducto el 25 siguiente) en el que se opuso a la declaración de nulidad pretendida por la Administración y adjuntó la documentación que consideraba oportuna para apoyar sus manifestaciones, fundamentalmente dirigidas a mantener que la referida SAT interesada cumplía los requisitos para ser incluida en el Grupo 1.

Cuarto

1. El 14 de junio de 2019, el Ilmo. Sr. Secretario General Técnico de la Consejería emitió una Propuesta de resolución, en el sentido de declarar la nulidad de las precitadas actuaciones objeto del procedimiento revisor que nos ocupa y, asimismo, dispone recabar el informe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja.

2. Por medio de informe de 1 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 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, siendo ello el supuesto en que incurrió la SAT interesada.

3. Siendo el informe de la DGSJ plenamente coincidente con la Propuesta de Resolución, el SGT de la Consejería mantuvo la Propuesta inicialmente dictada, siéndonos remitido el expediente para formular este preceptivo dictamen.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, y enviado electrónicamente en fecha 8 de julio de 2019 y registrado de entrada en este Consejo el siguiente día 9 de julio 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 9 de julio 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, 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 de 2016, de 4 de noviembre de 2016 (dos), y de 3 de julio de 2017, todas ellas de la Dirección General de Desarrollo Rural.

1. El concepto de *requisito esencial*.

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

A) La jurisprudencia y la doctrina han insistido, con reiteración, en la necesidad de

interpretar restrictivamente los preceptos que tipifican las causas de nulidad de los actos administrativos. Y ello, porque la categoría jurídica de la *nulidad de pleno Derecho* es, dentro de la teoría de la invalidez del acto administrativo, una excepción frente a la *anulabilidad*, que constituye, a su vez, la consecuencia prevista, como regla general, para los supuestos en que un acto administrativo contraviene el ordenamiento jurídico (art. 48.1 LPAC'15).

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

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

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

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

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

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

de modo que el acto en cuestión tiene efectos radicalmente contrarios a los queridos por dicha norma”.

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

Por tanto, en nuestro criterio, la *esencialidad* de los requisitos debe: i) referirse al sujeto que realiza o al objeto sobre el que recae la actividad; ii) ser incontrovertible; iii) afectar a un acto que determine el nacimiento de un derecho o 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 -podemos anticipar ya, 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 citados). En particular, hemos analizado el nuevo régimen jurídico de plantaciones de viñedo encabezado por el Reglamento UE 1.308/2013 en nuestros dictámenes D.41/16 y D.6/2017, relativos, respectivamente, a la actual Ley autonómica 1/2017, de 3 de enero, de Control del potencial vitícola de La Rioja, y a su Reglamento, aprobado por Decreto 4/2017, de 3 de febrero.

Pues bien, de entre los diferentes mecanismos autorizatorios contemplados por el vigente Derecho Comunitario, los arts. 63 y 64 del Reglamento 1.308/2013 regulan la concesión de “*autorizaciones para nuevas plantaciones*”. Y así, en lo que interesa al caso, los Estados miembros “*pondrán a disposición, cada año, autorizaciones para nuevas plantaciones*”, cuya superficie total estará necesariamente limitada (art. 63). En principio,

esa nueva superficie plantable será la correspondiente “*al 1% de toda la superficie realmente plantada con vid en su territorio, calculada el 31 de julio del año anterior*” (art. 63.1), sin perjuicio de las matizaciones que, a esa regla general, se establecen en el propio art. 63. En cualquier caso -se insiste-, la nueva superficie plantable es siempre limitada.

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

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

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

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

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

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

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

en condiciones de ejercer ese control efectivo y a largo plazo por sí solo o conjuntamente con otras personas”.

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

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

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

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

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

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

C) Por su parte, el art. 3 del Reglamento de Ejecución 561/2015 habilita a los Estados miembros, no sólo a establecer los *criterios de prioridad*, sino también a *“atribuir una importancia diferente a cada uno de los diferentes criterios de prioridad elegidos”*, de forma que *“tales decisiones permitirán a los Estados miembros establecer un orden de*

prioridad de las solicitudes individuales a nivel nacional..., sobre la base del cumplimiento de estas solicitudes de los criterios de prioridad elegidos”.

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

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

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

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

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

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

Los procedimientos para autorizar nuevas plantaciones, tramitados por la CAR, se han regido por el RD 740/2015: el procedimiento correspondiente al año 2016, por la redacción originaria del RD 740/2015; y, el relativo a 2017, por la versión del RD

740/2015 resultante de la modificación operada por el RD 313/2016, de 29 de julio, vigente desde el 1 de agosto de 2016 (DF Única).

En el presente dictamen se transcriben los preceptos del RD 740/2015 vigentes tras la reforma del año 2016. Con todo, las consideraciones jurídicas que se formulan en relación con los procedimientos autorizatorios de 2016 y 2017 son comunes, dado que las modificaciones introducidas por el RD 313/2016 carecen de relevancia práctica a efectos de este dictamen.

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

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

“Para que una solicitud sea considerada admisible, el solicitante tendrá a su disposición, por cualquier régimen de tenencia previsto en el ordenamiento jurídico, la superficie agraria para la que solicita la autorización en la Comunidad Autónoma que se va a plantar, desde el momento en que presenta la solicitud hasta el momento de la comunicación de la plantación, que debe realizarse de acuerdo a lo establecido en el apartado 7 del artículo 11”.

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

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

F) El RD 740/2015, además, establece y concreta los *criterios de prioridad* con arreglo a los cuales se ordenarán todas las solicitudes admisibles (arts. 9.3 y 10). En este

sentido, el RD 740/2015, además de determinar *cuáles sean* esos criterios (art. 10), fija la *ponderación relativa* que se asigna a cada criterio, atribuyendo, a cada uno, una determinada puntuación (Anexo III).

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

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

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

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

*Para la comprobación de la condición del solicitante como jefe de explotación, se deberá comprobar que, en el momento de apertura del plazo de solicitudes, **el solicitante es quien está asumiendo el riesgo empresarial de su explotación.***

*Se considerará que una persona jurídica, independientemente de su forma jurídica, cumple este criterio de prioridad si reúne alguna de las condiciones establecidas en los puntos 1) y 2) del apartado A del Anexo II del Reglamento Delegado 560/2015, de la Comisión. A estos efectos, se entenderá que **un solicitante nuevo viticultor ejerce el control efectivo sobre la persona jurídica cuando tenga potestad de decisión dentro de dicha persona jurídica**, lo que exige que su participación en el capital social de la persona jurídica sea más de la mitad del capital social total de ésta y que posea más de la mitad de los derechos de voto dentro de la misma.*

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

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

-El art. 10,a) del RD 740/2015 describe el concepto de **jefe de explotación** de modo coherente a como lo hace el Anexo II.A.1 del Reglamento Delegado 560/2015. Y es que,

en línea con el Anexo citado, cuando el art. 10,a) RD 740/2015 exige para merecer la calificación de *joven nuevo viticultor*, el requisito de ser *jefe de explotación*, dota explícitamente a ese concepto de un contenido decididamente material y económico, dado que, para tener tal condición, no basta con que una persona ostente la mera titularidad formal, aparente o fiduciaria, de una explotación agrícola; sino que sólo puede ser considerado como *jefe de explotación* quien realmente “*está asumiendo el riesgo empresarial de su explotación*”, exigencia que el Anexo II.A.1 del citado Reglamento Delegado 560/2015 expresa aludiendo a quien “*ejerce un control, efectivo y a largo plazo, sobre la persona jurídica, en cuanto a las decisiones relativas a la gestión, los beneficios y los riesgos financieros*”, debiendo recordarse, por obvio que resulte, que lo propio de cualquier actividad empresarial es la asunción, por su titular, del riesgo económico inherente a la, mejor o peor, marcha de las operaciones económicas que se desarrollen en el mercado por virtud de esa actividad.

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

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

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

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

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

-Que, cuando la superficie total *solicitada* por todos los participantes en el

procedimiento de autorización es superior a la superficie total *autorizable*, los Estados miembros pueden establecer un orden de prelación entre unos solicitantes y otros, mediante la fijación y ponderación de diferentes *criterios de prioridad*.

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

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

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

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

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

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

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

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

General de Producciones y Mercados Agrarios del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (BOE del 30).

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

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

La misma circunstancia se produjo en el **año 2016** cuando la superficie autorizable era de 387 Has (conforme a la Resolución de 27 de enero de 2016, de la Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios, BOE del 30). Sólo los interesados incluidos en el *Grupo 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 11,59131781 % de la superficie admisible solicitada, mientras que a los interesados con menor puntuación no se les concedió autorización alguna.

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

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

Y es que, si, como hemos expuesto con anterioridad, *requisitos esenciales* serían los

que “*explican y justifican la adquisición del derecho o facultad de que se trate*”, o, si se prefiere, aquellos con cuya concurrencia el legislador quiere asegurar el cumplimiento de los fines perseguidos por una norma y la tutela de los intereses fundamentales que con ella se protegen o promueven; es evidente que la exigencia de que el solicitante de una nueva plantación tenga puntuación suficiente (y para ello, que tenga la condición de *joven nuevo viticultor*) entra dentro de la definición de *requisito esencial*, como hemos indicado, por todos, en nuestro dictamen D.45/17.

Por lo pronto, atendiendo al *objeto, causa y fin del acto*, debe repararse en que las Resoluciones cuya revisión se pretende son actos administrativos de *naturaleza autorizatoria*, que exoneran al interesado de una prohibición, la de plantar vides, que el ordenamiento jurídico impone y configura como general; y que tales Resoluciones se dictaron en procedimientos que son de *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* establecidos como jefe de explotación, 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 actuante, que la SAT solicitante carecía, en realidad, de la condición legalmente exigida (en el antes citado RD 740/2015, en su art. 10 y en el también citado RUE 560/2015, en su Anexo II, apartados A.1 y A.2) de ser una *persona jurídica en la que una o varias personas físicas* (integrantes de la misma) *sea menor de 40 años y, además, una de ellas o todas en conjunto, estén establecidas en condiciones de ejercer un control efectivo y a largo plazo sobre la persona jurídica, ostentando, al menos una de esas personas físicas, la condición de jefe de explotación, así como que vaya a plantar vides por primera vez*, por las razones que más adelante se han de exponer.

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 la SAT interesada creó artificialmente las condiciones para aparentar reunir las condiciones indicadas.

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”*.

Tercero

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

1. El expediente revisor que se nos ha remitido acredita los hechos indiciarios creados artificialmente por la SAT 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 14 de junio de 2019, a los que nos remitimos, añadiendo las siguientes circunstancias que resultan de lo expuesto en los Antecedentes del asunto de este dictamen y en las Fichas de control obrantes en el expediente:

A) Primera circunstancia.

La incorporación a la SAT interesada de seis nuevos socios menores de 40 años se produjo en la reunión de partícipes de dicha SAT celebrada a las 11 horas del 24-01-2016 (en la que estuvieron presentes los cuatro hermanos M.E, junto con la SAT.S.F,

representada por uno de ellos), mediante la donación de participaciones, pero **sin constar la presencia ni la aceptación de los donatarios**.

B) Segunda circunstancia.

Tan sólo dos de los nuevos incorporados podría entenderse que han aceptado tácitamente dicha donación: i) D. P.M.G. (en cuanto que, tras haber sido designado Presidente de la SAT, suscribió, en tal condición, algunos –en realidad sólo tres- de los numerosos escritos presentados por la SAT en este expediente); y ii) D. G.M.M. (que, al contar en dicha fecha con 16 años de edad –según se deduce de su DNI aportado al expediente- necesitaba el concurso de su padre, que también era el donante de sus participaciones). Sobre esta segunda circunstancia, hemos de reseñar lo siguiente:

1/ En su mencionado escrito de alegaciones (obran en este procedimiento de revisión de oficio núm.29/2019 y presentado telemáticamente el 24/05/2019), la SAT interesada plantea dudas sobre este argumento (ya contenido en nuestro anterior dictamen D.44/19, referido al procedimiento de revisión de oficio núm. 64/2018), por lo que consideramos relevante exponerlo con mayor profundidad y ahondar en la incidencia del mismo respecto de la cuestión jurídica planteada en el expediente: la creación de condiciones artificiales.

2/ Para cuestionarlo, la SAT interesada parte de la premisa (anticipamos que, en nuestro criterio, es incorrecta) de que las personas a quienes les fueron donadas las participaciones, en la Asamblea General del 24/01/2016, a las 11 horas, no podrían concurrir a ella, ya que, indica, *"solo pueden acudir a las Asambleas Generales de las SAT, o a las reuniones de su Junta Rectora, los socios de las mismas"*.

3/ Pues bien, ni la normativa que regula las SAT (sociedades civiles agrarias de transformación) que está constituida fundamentalmente por el RD 1.776/1981, de 3 de agosto (BOE, de 14/08/1981), ni las (en este caso, supletorias) normas reguladoras de las Sociedades civiles, establecen tal prohibición. Antes al contrario, constituye criterio legalmente establecido para algún tipo de Sociedades, así como interpretativamente y acorde con el sentido común para las más, el que, **previo consentimiento unánime** de los socios (que puede manifestarse tácitamente) **pueden asistir todas las personas que estos estimen oportunas**.

4/ En cuanto a las manifestaciones de voluntad, que el Código Civil, al regular las donaciones, exige para su perfección, es clara la de la aceptación por parte del donatario. Así lo indican los arts. 618 Cc (*"la donación es un acto de liberalidad por el cual una persona dispone gratuitamente de una cosa en favor de otra, **que la acepta**"*) y 630 Cc (*"el donatario debe, so pena de nulidad, **aceptar** la donación por sí, o por medio de persona autorizada con poder especial para el caso, o con poder general y bastante*). Y,

aún con ello, no basta con la manifestación de voluntad del donatario para que se perfeccione, ya que, en el artículo 623 Cc expresamente indica que: ***“la donación se perfecciona desde que el donante conoce la aceptación del donatario”***.

5/ Ahora bien, pese a esa literalidad, en interpretación de estos preceptos la jurisprudencia del Tribunal Supremo, de la que es exponente el FJ3 de la Sentencia del Tribunal Supremo, de 13 de noviembre de 1999 (Recurso de Casación 1445/1995), ha reiterado que:

“ La solemnidad del negocio jurídico de la donación requiere, para su validez y eficacia, de la concurrencia ineludible de una serie de requisitos, entre los que se encuentra el relativo a la aceptación del donatario, que se encuentra recogido de manera explícita en los artículos 618, 623, 629, 630, 632 y 633 del Código Civil, cuyo requisito es también exigencia de una constante doctrina jurisprudencial, la cual, se inclina por la necesidad y conveniencia de que el mismo se haga constar de modo expreso para evitar cualquier género de incertidumbre al respecto, pero, también, confiere valor a la aceptación tácita, siempre y cuando que se desprenda su existencia de actos inequívocos y concluyentes a fin de que el donante no tenga ninguna duda sobre su manifestación”.

6/ Es decir, que la manifestación expresa se constituye en regla general, y la tácita en la excepción, y, por ello, esta última sólo es admisible en supuestos en que, no habiendo sido posible su manifestación, existan actos que revelen la voluntad de haberla aceptado. Es por ello que hemos consignado la posibilidad de entender haberse efectuado tácitamente la aceptación, respecto a dos de los donatarios mencionados, al haber concurrido en ellos "actos que ponían" de relieve haberla llevado a cabo (y remarcamos con comillas esos actos por escasos, y por ello, tratarse de una interpretación muy amplia).

7/ Expuesto lo anterior resulta fácilmente concludible: **i)** que celebrándose una Asamblea General de socios de la SAT en un concreto día, a las 11 horas, incluyéndose en el orden del día (sin que se tenga constancia de si se trataron otros puntos) el proceder a la donación, por parte de los socios, de (también parte de) las participaciones de las que eran titulares, a seis personas familiares directos de ellos, resulta extraño que no concurriesen esos seis donatarios, cuando sí pudieron concurrir a una nueva Asamblea celebrada el mismo día y, sin solución de continuidad, a las 11:30 horas; y, **ii)** revelador de la carencia del requisito legal es el que, a esa segunda e inmediata Asamblea, concurren donantes y donatarios, y estos últimos, no justificándose la existencia de alguna causa que les impidiera el hacerlo, ni tan siquiera manifiesten ser conocedores de la donación, debiendo añadir que la falta de manifestación de la aceptación impide su "conocimiento" por el donante.

8/ Así pues, la falta de manifestación expresa de la aceptación, cuando perfectamente se podía haber efectuado, ciñendonos exclusivamente al objeto concreto de

lo sometido a la consideración jurídica de este Consejo, permite considerar esos actos, más que como una perfecta donación, como un interés en presentar a la Sociedad aparentemente conformada, en cuanto a sus "socios", mayoritariamente por personas que (en el año en que se produce la incorporación) no iban a superar la edad de 40 años, es decir, como un indicio bastante razonable de creación de condiciones artificiales para obtener la preferencia de mayor puntuación, atribuida por las normas reguladoras del procedimiento, a las personas jurídicas conformadas, mayoritariamente, por agricultores que no superasen esa edad, y siendo estas las que tengan el control efectivo de la persona jurídica.

C) Tercera circunstancia.

De ninguno de los seis nuevos socios incorporados hay constancia de que estuviese desarrollando actividad agrícola alguna, ni con anterioridad, ni en el momento de su incorporación a la SAT. A este respecto, podemos señalar lo siguiente:

1/ Esta circunstancia se convierte en la causa fundamental de los indicios de creación de condiciones artificiales, que la Propuesta de resolución menciona, y que la Sociedad interesada, en su escrito de alegaciones de 24/05/2019, insiste en rebatir, manifestando que quien ha de desarrollar la actividad agrícola ha de ser la SAT y, por ende, es la propia SAT quien debe reunir los requisitos, y no los socios. Consideramos conveniente aclarar detalladamente las razones que nos permiten rechazar tal argumentación.

2/ La primera circunstancia que ha de concurrir en quienes pretendan ser incluidos en el Grupo 1 es, a tenor del artículo 10-a), del RD 740/2015, la de **estar establecido en calidad de jefe de explotación**, es decir, la de **ser agricultor** y ostentar, al menos, la dirección de una explotación agrícola.

3/ No existe en nuestro ordenamiento jurídico concepto unívoco para los términos "agricultor" y "explotación agraria", siendo criterio generalizado en la doctrina y jurisprudencia el de considerar, como referencia más clara, las definiciones contenidas, al respecto, en el art. 2 (*Definiciones*), de la Ley 19/1995, de julio de Modernización de explotaciones agrarias (BOE de 05/06/1995), al recoger que, a efectos de la misma, se entiende: i) por ***Explotación agraria, el conjunto de bienes y derechos organizados empresarialmente por su titular en el ejercicio de la actividad agraria, primordialmente con fines de mercado, y que constituye en sí misma una unidad técnico-económica***; ii) por ***Titular de la explotación: la persona física, ya sea en régimen de titularidad única, ya sea en régimen de titularidad compartida inscrita en el Registro correspondiente, o la persona jurídica, que ejerce la actividad agraria organizando los bienes y derechos integrantes de la explotación con criterios empresariales y asumiendo los riesgos y responsabilidades civil, social y fiscal que puedan derivarse de la gestión de la***

*explotación; y iii) por **Agricultor joven**, la persona que haya cumplido los dieciocho años y no haya cumplido cuarenta años y ejerza o pretenda ejercer la actividad agraria.*

4/ Del conjunto de circunstancias que en esos apartados se recogen, a efecto del requisito de "joven agricultor" exigido en la normativa que regula el procedimiento de autorización para plantar vides, podemos deducir lo siguiente:

-Los conceptos de *agricultor* y de *explotación agraria* están íntimamente unidos, de tal manera que (salvo el *agricultor* trabajador por cuenta ajena), no se puede ser agricultor sin *explotación agraria*, ni existe ésta sin nadie que la desarrolle y dirija; es decir, la *explotación*, para ser tal, tiene que ser asumida por una persona o unas personas, y quien o quienes la asuman se constituyen como "agricultor titular" de la misma.

-Sólo es exceptuable, de lo indicado en el apartado anterior, el supuesto de "agricultor joven" que, "**pretenda ejercer la actividad agraria**" (núm. 7), pues, por razones obvias, este joven que "pretende" ser agricultor está excluido del criterio de prioridad (que el Anexo III del R.D. 740/215 denomina joven "nuevo agricultor"), en cuanto que, a tenor del citado artículo 10, se exige el que esté "*establecido en calidad de jefe de explotación*", es decir, no que "pretenda", sino **que ejerza** la actividad agraria al frente de una explotación agraria.

5/ Pues bien, los datos obrantes en el expediente reflejan que la condición de *agricultor* no es predicable de ninguno los seis partícipes que, se dice, se incorporaron el 24 enero de 2016, a la SAT solicitante. Y si, como se ha indicado, ni con anterioridad ni en el momento de su incorporación, se ha justificado que ostentaran la condición de *agricultores*, y además se constituyen como socios mayoritarios, resulta imposible que trasladen a la SAT interesada la condición de "*joven **agricultor** nuevo viticultor*" de la que carecían.

6/ Lo anterior nos ha de conducir a examinar la condición de *agricultor* de la SAT interesada en el momento de formalizar su primera solicitud de autorización de superficie para plantar viñedo. A tal efecto, se ha de señalar lo siguiente:

-El RD 1776/1981, norma reguladora de las SATs, en su artículo 5.1, faculta para promover su constitución: i) a las personas que ostenten la condición de titular de una explotación agraria; y ii) las personas jurídicas en las que, no concurriendo las condiciones del apartado anterior, persigan fines agrarios. Además, el mismo artículo, en su núm. 2, exige que el número de personas que reúnan las condiciones del apartado a), habrá de ser siempre superior al de los restantes socios.

-La doctrina, en cuanto que ese artículo 5 establece la obligación de que la

condición de ser “agricultor” ha de concurrir en aquellos facultados para ***“promover la constitución de tal Sociedad”***, se ha ocupado de examinar la posibilidad de incorporación (una vez constituida) de socios que no ostentaran tal condición, siendo mayoritaria la opinión de quienes consideran que, en tal supuesto, se sigue exigiendo que quienes se incorporen cumplan el requisito del mencionado apartado a); es más, incluso quienes difieren de este criterio siguen manteniendo la necesidad de que, con ello, no se incumpla el que éstos siempre sean un número superior al de los que no reúnan la condición de agricultor.

-Este criterio mayoritario (que este Consejo comparte) se funda, entre otras consideraciones, en que el artículo 12.3-f) del RD regulador de las SAT, establece las menciones que necesariamente han de contener los Estatutos sociales, consignando, entre otras, que han de mencionarse los *“efectos de la transmisión de las aportaciones sociales por actos «inter vivos» o «mortis causa», **salvaguardando el derecho de continuidad de los herederos como socios, si éstos reúnen las condiciones exigidas en los artículos 5º y 6º de este Real Decreto**”*. La distinción, aquí recogida, entre herederos que reúnan la condición de ser titular de explotación o trabajador agrícola, y los que no la reúnan, obligando a salvaguardar a los primeros *“el **derecho de continuidad como socios**”*, es reveladora de que el acceso a formar parte de la SAT con posterioridad a su constitución, está vinculado a la condición de **persona que ejerza la agricultura**, y, por supuesto, que ostente la condición de “agricultor”.

-De lo anterior se puede colegir que la condición de *agricultor* de una SAT corresponde a ésta, no porque se constituya y esté conformada como tal SAT, sino por recibirla de los socios que la componen, efecto que no se produce en sentido contrario, es decir, respecto de quienes a ella se incorporen con posterioridad a su constitución, ya que, por el mero hecho de incorporación a una SAT, no se adquiere esa condición de *agricultor*.

-En el presente caso, habiéndose incorporado a la SAT interesada (previamente conformada por 5 socios, de los que 4 eran personas físicas y 1 jurídica) seis nuevos socios (de quienes no hay constancia alguna de tener la cualidad de agricultores en ese momento, ni con anterioridad), y que, además, pasan a conformar tanto la mayoría de socios como de porcentaje de participaciones, no se les puede atribuir, por el mero hecho de su incorporación, una cualidad de *agricultor* que, previamente, no tenían.

-Por ello, la falta de tal requisito en quienes se incorporan como nuevos socios ostentando la mayoría, es el núcleo fundamental revelador de la carencia de no poder ser incluida la Sociedad solicitante en el Grupo 1 del orden de mayor puntuación. Todas las demás circunstancias, que en este dictamen mencionamos

como indicios, no vienen sino a reforzar lo anterior.

D) Cuarta circunstancia.

La propia SAT interesada no constaba, en los años 2014 y 2015, con ninguna explotación agraria inscrita en el REA. A este respecto, hemos de reseñar lo siguiente:

1/ La SAT interesada, en su mencionado escrito de alegaciones a la Resolución de inicio, manifiesta haber mantenido actividad en esos años, justificándola en la consideración de que la escasa o nula rentabilidad de determinados cultivos comporta la imposibilidad de realizar inversiones, que supondrían el "hundimiento económico" de una explotación agraria, por lo que, en múltiples supuestos, se ha de recurrir a efectuar contrataciones con terceros que dispongan de los elementos de trabajo necesarios.

2/ Para justificar la realización de actividad agrícola, la SAT interesada acompaña, con el escrito de alegaciones, 6 facturas (obran 7, pero una de ella está duplicada), de las que 5 están referidas a trabajos realizados por terceros y han sido emitidas en el año 2018, siendo la primera del mes de mayo de dicho año, y las restantes posteriores. De los años 2014 a 2017 inclusive, no presenta facturas ni de compras o ventas propias, ni de trabajos realizados por terceras personas.

3/ Es decir, siguiendo su propio argumento, hemos de concluir que, si, en 2018, ha justificado, en la forma dicha, la contratación de trabajos con terceros, y no así de los citados 2014 y 2015, tal circunstancia constituye otro indicio de falta de actividad agrícola en dichos años.

E) Quinta circunstancia.

La incorporación de los nuevos partícipes en la SAT se produce sólo en un número concreto de personas (seis) y por un número concreto de participaciones (que es precisamente el necesario para superar ligeramente el 50 % del capital de la SAT), pero mediante un mecanismo de donación familiar que mantiene la "igualdad de proporción" en el control familiar de esta SAT y de las otras Sociedades de este mismo grupo familiar.

Tampoco consta que ninguno de esos seis nuevos socios ejerciera un control efectivo y a largo plazo de la SAT interesada en la forma y con los requisitos exigidos por la normativa precitada

F) Sexta circunstancia.

La SAT interesada expone otros muchos argumentos que, a su entender, revelan que ostenta los requisitos exigidos para ser incluida en el Grupo 1 de las solicitudes de

autorización para plantar viñedo en las convocatorias a las que concurrió de los años 2016 y 2017. Tales argumentos son rebatidos, adecuadamente, por la Propuesta de resolución, por lo que consideramos innecesaria su reiteración, remitiéndonos a lo en ella expuesto, como hemos indicado en los Fundamentos de Derecho Cuarto y Quinto de este dictamen. No obstante, a efecto de dejar constancia de su concurrencia, podemos indicar como indicios adicionales de la creación de condiciones artificiales para obtener las ventajas en puntuación otorgadas al Grupo 1, las siguientes circunstancias, recogidas en la Propuesta de resolución:

-Los contratos de arrendamiento de la superficie agraria que la SAT interesada presenta como disponible, aportados durante la tramitación de convocatoria de 2016, suscritos el 25 de enero de 2016, no son liquidados, a efectos tributarios, hasta el 9 de agosto de 2016, fecha en la que, la SAT interesada, ya tenía conocimiento de habersele conferido un porcentaje sobre la superficie presentada.

-Por contra, conocido por la SAT interesada que, con toda probabilidad, se habría de producir la aplicación de la regla de prorata, los contratos presentados a la convocatoria del año 2017, se liquidaron tributariamente en plazo y a los pocos días de ser suscritos. Además, se presenta una superficie que casi duplica la del año anterior, y en la que concurre la circunstancia de que, parte de la presentada corresponde a entes societarios que (por tener, en años anteriores y en su explotación, plantación de viñedo), no podían acceder a la preferencia otorgada por el Grupo 1.

-Las rentas pactadas para muchas de esas superficies presentadas en 2017, son totalmente ajenas al precio de mercado. Así, a modo de ejemplo, el contrato suscrito con la S.C.A (por plazo de 15 años, con renta de 3.500 euros por todo el periodo, y superficie arrendada de 5,49 Has), tiene como valor Ha/año, el de 46,44 euros.

-Por último, se presenta como “explotación agraria” existente, un conjunto de superficies agrícolas que no disponen de ningún elemento por llevar a cabo esa explotación, aunque sea mínimo.

-Tampoco se han aportado al expediente las facturas de compra o venta de productos referentes a actividades agrícolas, ni por trabajos ejecutados por terceros, que correspondan a los años 2014 a 2017.

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

Este efecto es obvio que debe evitarse, pues, conforme al art. 6.4 del Código civil, *“los actos realizados al amparo del texto de una norma, y que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico o contrario a él, se considerarán realizados en fraude de Ley y no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiere tratado de eludir”*.

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

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

3. En consecuencia, las referidas Resoluciones deben considerarse nulas de pleno Derecho, de acuerdo con el art. 47.1.f) LPAC'15.

Tercero

Sobre actuaciones administrativas conexas

1. La Resolución de 10 de mayo de 2019, del Excmo. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se incoa el procedimiento de revisión de oficio 29/2019 que nos ocupa incluye, además de la nulidad de las actuaciones administrativas mencionadas, la de *“todos los asientos en el Registro de Viñedo derivados”* de las resoluciones cuya nulidad se propone; cuestión ésta sobre la que también se pronuncia la Propuesta de resolución de 14 de junio de 2019, del Secretario General Técnico de la Consejería.

2. En cuanto a esta concreta cuestión, en los dictámenes que este Consejo viene elaborando sobre supuestos similares, hemos manifestado que una hipotética declaración de nulidad de las Resoluciones (en este caso, la de 7 de julio, y las (dos) de 4 de noviembre de 2016, y la de 3 de julio de 2017) de la Dirección General de Desarrollo Rural, habrá de dar lugar también a la cancelación de los asientos que se hayan practicado,

en coherencia con lo dispuesto por el art. 14.1 del Decreto 4/2017, de 3 de febrero, a cuyo tenor *“la modificación del Registro de Viñedo se hará por la finalización de los procedimientos administrativos regulados en la normativa de potencial vitícola de los que deriven una modificación de los datos inscribibles en el Registro de viñedo”*.

CONCLUSIONES

Única

Procede la revisión de las Resoluciones administrativas de 7 de julio de 2016, de 4 de noviembre de 2016 (dos) y de 3 de julio de 2017, todas ellas de la Dirección General de Desarrollo Rural, 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