

En Logroño, a 15 de octubre de 2020, el Consejo Consultivo de La Rioja, constituido telemáticamente (al amparo del art. 17.1 de la Ley 40/2015), 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. Pedro Prusén de Blas y D<sup>a</sup> Amelia Pascual Medrano, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**70/20**

Correspondiente a la consulta formulada por la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población en relación con la *Revisión de oficio núm. 68/2020 de los actos administrativos señalados en el apartado 9º de la Propuesta de resolución de 2 de septiembre de 2020 por los que se autorizó a D<sup>a</sup> V.M.S. a plantar 0,3338 Has de nuevos viñedos en 2016.*

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

La Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población del Gobierno de La Rioja ha remitido la consulta expresada sobre el precitado procedimiento de Revisión de oficio núm. 68/2020, de cuyo expediente resultan los siguientes datos de interés.

#### **1. Antecedentes relativos al procedimiento de autorización de nuevas plantaciones del año 2016.**

A) El 7 de marzo de 2016, la persona interesada presentó una solicitud de participación en el procedimiento de reparto de nuevas plantaciones 2016, interesándole fueran admitidas a reparto un total de 2,8798 Has.

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

español-el RD 740/2015, de 31 de julio, por el que se regula el control del potencial vitícola.

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

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

**B)** El 2 de mayo de 2016, el Servicio de Viñedo emitió la Propuesta de resolución, en el sentido de reconocer a la persona interesada como perteneciente el Grupo 1 de reparto y reconocerle como válida a efectos de reparto una superficie de 2,3004 Has.

**C)** Notificada la Propuesta de resolución el 6 de mayo de 2016, la persona solicitante formuló alegaciones pidiendo que le fuera admitida a reparto toda la superficie incluida en su solicitud inicial.

**D)** El 7 de julio de 2016, el Director General de Desarrollo Rural dictó la Resolución núm. 826, por la que, una vez aplicado el porcentaje de prorrata sobre los Recintos declarados admisibles, se confirió, a la persona interesada, una autorización administrativa para plantar una superficie total de 0,3338 Has, siendo la superficie finalmente declarada admisible toda la que inicialmente se había solicitado (2,8798 Has).

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 (actuante)*”; debiendo, además, la persona interesada “*indicar la localización concreta de la/s Parcela/s en la cual va a realizar la plantación*”.

La Resolución razonó que esa es la superficie autorizada porque supone, respecto de la declarada admisible (2,8798 Has), un porcentaje del 11,59131781 %, que es, a su vez, el que representa la superficie máxima a plantar autorizada por el Ministerio de Agricultura en la DOCR (387 Has, según Resolución de 27 de enero de 2016, de la Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios, 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, en 2016.

**E)** El 26 de julio de 2016, la persona interesada comunicó la localización concreta de la Parcela a plantar, identificando la Parcela A del Polígono X de Rincón de Soto como destinataria de la plantación autorizada en una superficie de 0,3338 Has. Junto con la solicitud, se aportó un contrato de arrendamiento para acreditar la disponibilidad jurídica de esa Parcela.

**F)** El 4 de noviembre de 2016, el Director General de Desarrollo Rural autorizó la plantación en la indicada Parcela de la superficie ya referida de 0,3338 Has.

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

**G)** El 16 de mayo de 2018, la persona interesada comunicó haber concluido los trabajos de plantación de 0,3338 Has de viñedo en la referida Parcela en el mes de abril de 2018, aportando una factura emitida por una empresa viverista.

Por razones de claridad expositiva, debemos señalar aquí que, el mismo día 16 de mayo de 2018, la propia persona interesada comunicó a la Consejería de Agricultura del Gobierno de La Rioja haber finalizado, también en abril de 2018 y en la misma Parcela, la plantación de una superficie adicional de 0,2016 Has, según autorización conferida por Resolución del Director General de Desarrollo Rural de 9 de abril de 2018.

Esta Resolución de 9 de abril de 2018 recayó en el seno de un expediente diferente al de autorización de nuevas plantaciones tramitado en el año 2016 y no es objeto del procedimiento revisor 68/2020 que motiva la emisión del presente dictamen.

**H)** Constan también en el expediente dos informes de campo, ambos de 24 de mayo de 2018 (uno referido a la plantación de 0,0338 Has y otro a la de 0,2016 Has), y un informe técnico sobre la Parcela vitícola, de 1 de junio de 2018.

**I)** También se han incorporado al expediente de revisión de oficio las solicitudes de autorización de viñedo y de inscripción en el Registro del Consejo Regulador.

Al respecto, debe advertirse que inicialmente la persona interesada solicitó la inscripción de la superficie de 0,2016 Has, si bien (al parecer, de modo casi simultáneo) solicitó la baja de esa inscripción y la inscripción de una superficie total de 0,5354 Has, resultado de unir las 0,3338 Has autorizadas en 2016 y las 0,2016 Has autorizadas en 2018.

Sea como fuere, en un mismo día, el 29 de junio de 2018, se practicaron, en el Registro de Viñedo, las siguientes operaciones: la inscripción de la superficie de 0,2016 Has, la baja de esa inscripción, y el alta registral de una plantación total de 0,5354 Has.

Por ello, en el Registro de Viñedo consta inscrita, el 29 de junio de 2018, una superficie vitícola de 0,5354 Has plantada en la Parcela A del Polígono X, de Rincón de Soto.

## **2. Antecedentes relativos al procedimiento de autorización de nuevas plantaciones del año 2017.**

Con respecto al procedimiento de nuevas plantaciones para el año 2017, es importante reseñar que la persona interesada tomó parte en él mediante solicitud presentada el 9 de marzo de 2017.

El 21 de abril de 2017, el Jefe del Servicio de Viñedo emitió Propuesta de resolución en el sentido de incluir a la persona interesada en el Grupo 2 de reparto y, por tanto, en el de no clasificarle como perteneciente al Grupo 1 (*“joven, nuevo viticultor, jefe de explotación”*).

Esa Propuesta fue notificada, el 27 de abril de 2017, a la persona solicitante, que formuló unas alegaciones en las que reiteró su solicitud de ser clasificada en el Grupo 1 y a las que acompañó una única factura de gastos por importe de 501,73 euros, girada el 1 de febrero de 2017 en concepto de compra de fertilizante.

El Director General de Desarrollo Rural rechazó esas alegaciones y dictó, el 3 de julio de 2017, una Resolución por la que confirmó el encuadramiento de la persona interesada en el Grupo 2 de reparto, lo que supuso que no se le autorizasen nuevas plantaciones para esa campaña, por cuanto las 645 Has adjudicadas a la DOCR habían sido sobrepasadas con las solicitudes recibidas dentro el Grupo 1.

La Resolución de 3 de julio de 2017 fue notificada el 26 de julio de 2017, sin que conste que la persona interesada interpusiera recurso alguno frente a ella, aunque era susceptible de ser impugnada en alzada ante el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura.

## **3. Antecedentes relativos a la autorización para plantar viñedo otorgada en el año 2018.**

Como se ha señalado en los Apartados 1.G), 1.H) y 1.I) de este Antecedente de Hecho, la persona interesada obtuvo autorización para plantar una superficie adicional 0,2016 Has de viñedo en la Parcela A del Polígono X de Rincón de Soto, autorización que

fue conferida mediante Resolución del Sr. Director General de Desarrollo Rural de 9 de abril de 2018.

En el expediente remitido a este Consejo Consultivo, no obran otros datos o antecedentes relativos al procedimiento en el que se otorgó tal autorización que la referencia al número asignado a ese expediente por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio ambiente (el núm. 39.200), así como los documentos a los que ya hemos aludido: i) el propio acuerdo autorizador de 9 de abril de 2018; ii) la comunicación, realizada por la persona interesada el 16 de mayo de 2018 de haber ejecutado en abril de ese mismo año los trabajos de plantación de la superficie de 0,2016 Has; iii) el informe de campo acreditativo de haberse realizado esa plantación adicional; iv) la solicitud de su inscripción en el Registro de Viñedo; y v) la efectiva inscripción de esa superficie vitícola, practicada el 29 de junio de 2018, junto con la de 0,3338 Has que había sido autorizada en el año 2016.

Es importante advertir que el expediente de revisión de oficio 68/2020 no tiene por objeto ninguna de las resoluciones o actuaciones administrativas integrantes de este procedimiento autorizador resuelto en favor de la persona interesada en el año 2018.

#### **4. Actuaciones administrativas previas a la iniciación del procedimiento de revisión de oficio.**

A) Con posterioridad, la Consejería actuante contrastó los datos afirmados en las solicitudes que la persona interesada había presentado en el año 2016 (tanto los datos atinentes a sus condiciones personales y a su explotación agraria, como los referentes a las Parcelas que fueron consideradas admisibles), con los datos obrantes en el Registro de Explotaciones Agrarias (REA), la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), y la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT).

La Consejería también consultó los datos relativos a la explotación agraria de la que son titulares el padre y la madre de la persona interesada.

Así, en los documentos denominados Ficha de control REA, de 11 y 12 de mayo de 2020, se analizan, en relación con las tres explotaciones, un conjunto de circunstancias atinentes a: i) la evolución de la explotación agrícola en el periodo que va desde 2014 hasta la actualidad; ii) los datos generales de la explotación (edad de la persona titular, formación, licencia para la aplicación de productos fitosanitarios, maquinaria inscrita a su nombre, seguros agrarios suscritos, cuadernos de explotación; iv) aportación, o no, del Cuaderno de explotación (CUEX).

Sobre la base de esos datos, que figuran pormenorizadamente detallados en los folios 93 y ss. del expediente, se emite un informe de Recomendaciones y consideraciones

finales (páginas 140 y ss. del expediente), del que resultan, entre otros, y junto con los documentos anteriores, los datos que a continuación se exponen:

-La persona solicitante, de 27 años en 2020, es titular de una explotación constituida el 7 marzo de 2016, dos días antes de la presentación de su solicitud de participación en el procedimiento autorizador de nuevas plantaciones correspondiente a ese año. Declara en ese momento una superficie de 2,88 Has, de las que 2,04 son barbecho tradicional y 0,84 Has de frutos de cáscara. Se trata de la misma superficie que declarará como admisible a efectos de reparto en su solicitud presentada el 9 de marzo de 2016 (2,8798 Has).

-0,61 Has de las 2,88 Has que conformaban su supuesta explotación habían sido declaradas como integrantes de la explotación del padre de la persona interesada. Y Parcelas por una superficie aproximada de 1,4 Has no habían sido declaradas antes por nadie en 2014 y 2015.

-No consta acreditado el título jurídico por el que la persona interesada dispusiera del uso de las Parcelas de su explotación. Tan sólo presenta un contrato de arrendamiento, fechado el 26 de julio de 2016, relativo precisamente a la Parcela A/X de Rincón de Soto: aquella que, ese mismo día 26 de julio de 2016, identificó como la finca en la que pretendía acometer la plantación de la superficie autorizada (0,3338 Has). Los arrendadores de esa Parcela son los padres de la persona interesada (debidamente identificados en el expediente). El contrato se celebra por un precio de “20 euros” y un plazo de cinco años.

-En los años 2017 y 2018 el único cultivo de esa explotación es barbecho tradicional, almendros y pastos arbustivos.

-En el año 2017, tomó parte en el procedimiento autorizador correspondiente a ese año, solicitando le fueran admitidas a reparto, según el documento de “Recomendaciones y Consideraciones Finales” 7,1807 Has (aunque, en realidad, fueron 6,1807 Has), todas ellas de barbecho tradicional y almendros), siendo que la mayor parte de las Parcelas declaradas en ese año como integrantes de su explotación habían sido declaradas, en 2015 y 2016 como parte de la explotación del padre de la persona interesada.

-En los años 2019 y 2020, la explotación incluye una superficie total de 7,49 Has, todas ellas de barbecho tradicional y pastos arbustivos, salvo una pequeña superficie de almendros (0,37 Has) y las 05354 Has de viñedo que le fueron autorizadas en el año 2016 (0,3338 Has) y 2018 (0,2016 Has).

-Tanto el padre como la madre de la persona interesada, que tienen 56 y 55 años respectivamente, son titulares (desde 2000 y 2004) de sus propias explotaciones agrarias. En el año 2016, eran titulares de viñedo inscrito (casi 9 Has el padre y 1,30 Has la madre). Por ello, no podrían haber sido adjudicatarios de superficies vitícolas en el procedimiento de nuevas plantaciones del año 2016. Los dos progenitores también han continuado ininterrumpidamente siendo titulares de viñedo inscrito en el periodo 2016-2020.

-La explotación de la persona interesada carece de cuaderno de explotación (CUEX) o de maquinaria agrícola.

-Tampoco consta que la explotación haya solicitado o percibido ningún tipo de Ayuda de primera instalación o Plan de Mejora o ayuda FEAGA/FEADER.

-La explotación de la persona solicitante no está inscrita en ningún Registro específico o relativo a marca de calidad (Registro de Producción Integrada, Registro de Agricultura ecológica u otros), con la única excepción de la Denominación de Origen Calificada Rioja, en la que están inscritas las 0,5354 Has que le fueron otorgadas a la persona interesada en los años 2016 y 2018.

-La persona solicitante carece de carné de aplicador de productos fitosanitarios.

-No consta que la persona interesada haya causado alta en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (REASS) o que haya presentado el modelo censal (037) a efectos de su alta en la correspondiente actividad económica (037).

-La persona interesada no ha aportado factura alguna acreditativa de los ingresos gastos de su explotación y, en cuanto a los gastos, sólo ha presentado una factura emitida en febrero de 2017, y de escaso importe (501,73 euros).

Los datos antes expuestos motivaron -como de seguido se expondrá- que la Consejería actuante iniciara, por Resolución de 31 de julio de 2020, de la Excm. Sra. Consejera, un procedimiento encaminado a la revisión de oficio de la autorización concedida en el año 2016; tramitado con el número de revisión de oficio 68/2020. La propia Resolución iniciadora, de 31 de julio de 2020, describe el resultado de las referidas actuaciones de comprobación (fols. 163 y ss.).

## **Segundo**

1. Como se ha señalado, en vista de las circunstancias indicadas, el 31 de julio de 2020, la Consejería actuante dictó una Resolución por la que incoó el procedimiento de Revisión de oficio núm. 68/2020, de las siguientes actuaciones administrativas, que se concretan en el Fundamento Jurídico Octavo de la misma:

*-Resolución núm. 826, de 7 de julio de 2016, del Director General de Desarrollo Rural, por la que se autorizó, a la persona interesada, a plantar una superficie total de 0,3338 Has sobre una superficie declarada admisible de 2,8798 Has.*

*-Resolución de 4 de noviembre de 2016, del Director General de Desarrollo Rural por la que autorizó la plantación de la Parcela nº A, Recinto aa, del Polígono X de Rincón de Soto, por una superficie total de 0,3338 Has.*

*-Inscripción en el Registro de Viñedo, de 26 de junio de 2018, referida a la plantación de una superficie vitícola de 0,3338 Has en la Parcela citada.*

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

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

2. El 5 de agosto de 2020, la Resolución de inicio fue notificada a la persona interesada, que no presentó alegación alguna en el plazo conferido al efecto.

3. El 2 de septiembre de 2020, la Secretaria General Técnica de la Consejería actuante emitió la Propuesta de resolución, en el sentido de declarar la nulidad de las actuaciones objeto del procedimiento revisor; declarar como viñedo no inscrito e instar el arranque del plantado en base a la autorización revisada; y recabar el informe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja.

4. Mediante informe de 11 de septiembre de 2020, los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja se pronunciaron en sentido favorable a la Propuesta de revisión de oficio, y consideraron que las autorizaciones administrativas conferidas incurren en la causa de nulidad del art. 47.1.f) de la Ley 39/2015, que declara nulos de pleno Derecho los actos, expresos o presuntos, contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición, pues la persona solicitante obtuvo autorizaciones administrativas sin cumplir los requisitos esenciales para su obtención.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 30 de septiembre de 2020 y registrado de entrada en este Consejo el 1 de octubre de 2020, la Excm. Sra. titular de la Consejería actuante, remitió, al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

#### **Segundo**

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 2 de octubre de 2020, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.



### **Tercero**

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

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo**

1. 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).

2. 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 y 4 de noviembre de 2016, de la Dirección General de Desarrollo Rural.**

#### **1. El concepto de *requisito esencial*.**

El art. 47.1.f) LPAC'15 dispone que son nulos de pleno derecho “*los actos 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 un facultad en el sujeto, como sucede en los nombramientos y las concesiones, o que posibilite la efectividad de uno que el sujeto ya tenía, como ocurre en el caso de las autorizaciones; y iv) quedar reservada para los requisitos más básicos y significativos que estén, directa e indisolublemente, ligados a la naturaleza misma del derecho o facultad adquiridos, como son los que determinan, en sentido estricto, la adquisición del derecho o facultad de que se trate (D.96/10, D.40/11, D.44/11 y D.44/17, entre otros).

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

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

Y hemos aclarado, además, que dicha nulidad se produce prescindiendo por completo del modo fraudulento en que, en su caso, se lograra aparentar, en el caso de autorizaciones para plantar de viñedo, la previa inscripción de las viñas en el Registro de viñedo y su ulterior y ficticio arranque (D.43/14, D.46/14, D.49/14, D.51/14, D.55/14, D.57/14, D.59/14, D.60/14, D.66/14, D.2/15, D.6/15, D.7/15, D.8/15, D.9/15, D.11/15, D.25/15, D.31/15, D.32/15, D.36/15, D.41/15, D.42/15, D.43/15, D.45/15, D.46/15, D.32/17, D.36/17, D.38/17 y D.43/17 entre otros).

## **2. El bloque normativo aplicable.**

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

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

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

En tal sentido, nos remitimos a la doctrina sentada por este Consejo Consultivo en numerosos dictámenes (por todos, D.43/14, D.46/14 y los en ellos dictados). En

particular, hemos analizado el nuevo régimen jurídico de plantaciones de viñedo encabezado por el Reglamento UE 1.308/2013 en nuestros dictámenes D.41/16 y D.6/17, 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).

El RD 740/2015 es coherente con el marco normativo comunitario que acabamos de examinar, y distingue entre los requisitos de *admisibilidad* de solicitudes y los criterios de prioridad.

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 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 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, en el ámbito territorial de la Denominación de Origen Calificada Rioja (DOCR), fue declarada autorizable una superficie total de 387 Has, mediante Resolución de 27 de enero de 2016, de la Dirección General de Producciones y

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

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

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

**B)** Expuesto lo que antecede, estamos ya en condiciones de afirmar: **i)** primero, que, de acuerdo con el marco normativo que debió regir el acto 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 la Resolución cuya revisión se pretende es un acto administrativo de *naturaleza autorizatoria*, que exonera al interesado de una prohibición, la de plantar vides, que el ordenamiento jurídico impone y configura como general; y que tal Resolución se dictó en un procedimiento que es de *conurrencia competitiva*, en la medida en que, ante lo limitado de la superficie total autorizable, el otorgamiento de la autorización había de regirse por criterios de prelación o prioridad, que excluyen (por mera inexistencia de superficie plantable) a quienes carezcan de puntuación bastante.

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

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

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

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

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

(art. 386 LECiv y, por todas, Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 31 de mayo de 2016; R. cas. núm. 1740/2015).

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

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

**A)** El expediente revisor que se nos ha remitido acredita, como antes hemos anunciado, los hechos indiciarios creados artificialmente por la persona interesada para aparentar que reúne los requisitos esenciales exigidos por la normativa vigente. En concreto, tales indicios son descritos y analizados, pormenorizadamente, en el Fundamento Jurídico Cuarto de la Propuesta de resolución, de la Secretaría General Técnica, de 2 de septiembre de 2020, a la que este Consejo se remite para evitar inútiles repeticiones. Sucintamente expuestos, son los siguientes:

-La persona solicitante, de 27 años en 2020, es titular de una explotación constituida el 7 marzo de 2016, solo dos días antes de la presentación de su solicitud de participación en el procedimiento autorizador de nuevas plantaciones correspondiente a ese año. En ese momento declaró que su explotación estaba integrada por una superficie de 2,88 Has, de las que 2,04 eran de barbecho tradicional y 0,84 Has de frutos de cáscara. Se trata de la misma superficie que dos días después declaró como admisible a efectos de reparto en su solicitud, presentada el 9 de marzo de 2016 (2,8798 Has). 0,61 Has de las 2,88 Has que conformaban su supuesta explotación habían sido declaradas como parte de la explotación del padre de la persona interesada. Y parcelas por una superficie aproximada de 1,4 Has no habían sido declaradas antes por nadie en 2014 y 2015.

-No consta acreditado el título jurídico por el que la persona solicitante dispusiera del uso de las Parcelas que conformaban su explotación en 2016. Al efecto, en el procedimiento autorizador de 2016 sólo se presentó un contrato de arrendamiento, fechado el 26 de julio de 2016 y relativo a 0,3338 Has de la Parcela A/X de Rincón de Soto. Es la misma parcela que, ese mismo 26 de julio de 2016, se identificó como la finca en la que se pretendía acometer la plantación de la superficie autorizada (0,3338 Has). Repárese en que a la fecha del contrato (26 de julio de 2016), la persona solicitante ya conocía que había sido autorizada a plantar esa misma superficie (0,3338 Has), pues la Resolución de 7 de julio de 2016 le había sido notificada unos días antes (el 14 de julio de 2016).

-Por otro lado, los arrendadores de esa Parcela fueron los padres de la persona interesada, que están debidamente identificados en el expediente de revisión de oficio. El contrato de arrendamiento se celebró por un precio de “20 euros” y un plazo de cinco años. El precio debe calificarse como muy inferior al de mercado. Por otra parte, el contrato celebrado se entabla entre personas con un vínculo familiar directo (paternofilial) y, además, por una duración de cinco años, tras los cuales la disponibilidad de la finca (ahora con su correspondiente autorización de plantación) retornaría a los arrendadores, por lo que la pérdida de disposición del arrendador sería solo aparente, ya que, dado el tiempo de que dispondría el solicitante para ejecutar la plantación (hasta tres años) y el necesario

para que las vides alcancen un estado productivo (al menos dos), se produciría el efecto de que cuando el viñedo comience a ser productivo, el arrendador ya esté en condiciones de recuperar la disponibilidad de su propiedad.

-En los años 2017 y 2018 el único cultivo de la explotación de la persona solicitante explotación es barbecho tradicional, almendros y pastos arbustivos.

- En el año 2017 la persona interesada tomó parte en el procedimiento autorizatorio correspondiente a ese año, solicitando le fueran admitidas a reparto 6,1807 Has (todas ellas de barbecho tradicional y almendros). La mayor parte de las Parcelas declaradas en ese año como integrantes de su explotación habían sido declaradas, en 2015 y 2016 como parte de la explotación de su propio padre.

-Por Resolución de 3 de julio de 2017 del Director General de Desarrollo Rural le fue denegado el otorgamiento de autorización a plantar nuevas superficies vitícolas, al quedar la persona interesada finalmente incluida en el Grupo 2 de reparto y no considerársele “*joven, nuevo viticultor, jefe de explotación*”. La persona solicitante no interpuso ningún recurso contra aquella Resolución de 3 de julio de 2017, como hubiera sido esperable si realmente se considerase en el derecho a ser incluida en el Grupo 1 de reparto.

-En los años 2019 y 2020, la explotación incluye una superficie total de 7,49 Has, todas ellas de barbecho tradicional y pastos arbustivos, salvo una pequeña superficie de almendros (0,37 Has) y las 05354 Has de viñedo que le fueron autorizadas en el año 2016 (0,3338 Has) y 2018 (0,2016 Has).

-Tanto el padre como la madre de la persona interesada, que tienen 56 y 55 años, son titulares (desde 2000 y 2004) de sus propias explotaciones agrarias. En el año 2016 eran titulares de viñedo inscrito (casi 9 Has el padre y 1,30 Has la madre). Por ello no podrían haber sido adjudicatarios de superficies vitícolas en el procedimiento de nuevas plantaciones del año 2016. Los dos progenitores también han continuado ininterrumpidamente siendo titulares de viñedo inscrito en el periodo 2016-2020.

-Todas estas circunstancias permiten concluir que en el entorno familiar directo de la persona interesada se han producido unos desplazamientos puramente formales de superficies, altamente indiciarios de la creación de condiciones artificiales, y que apuntarían a una voluntad de aparentar que la persona solicitante disponía en su explotación de numerosa superficie admisible a reparto, ya que, cuanto mayor sea la superficie solicitada por un interesado, mayor será, por aplicación de la regla de prorrata del art. 11 RD 740/2015, la superficie plantable que se le conceda.

-La explotación de la persona interesada carece de cuaderno de explotación (CUEX), maquinaria agrícola o seguros agrarios.

-La persona solicitante carece de carné de aplicador de productos fitosanitarios.

-Tampoco consta que la explotación haya solicitado o percibido ningún tipo de Ayuda de primera instalación o Plan de Mejora o ayuda FEAGA/FEADER.

-En el expediente, tampoco ha acreditado la persona interesada una solvencia económica que pueda considerarse suficiente como para ejecutar la plantación inicialmente pretendida (en su solicitud de 2016, casi 3 Ha), y, por otro lado, no ha solicitado entre 2016 y 2019 ayudas para la incorporación de jóvenes a la actividad agraria, a pesar de su edad (27 años cumplidos en abril de 2020).

-La actividad económica de la explotación ha sido inexistente. La explotación se constituyó en el año 2016 y el expediente de revisión de oficio, en el que se ha conferido trámite de audiencia a la persona interesada, se ha tramitado ya en el año 2020.

-Pues bien, durante todo el periodo 2016-2020, y por lo que hace a los gastos, sólo consta la factura presentada en el curso del procedimiento autorizador correspondiente al año 2017 (solo una factura, emitida en febrero de 2017, de apenas 501,73 euros). En cuanto a los ingresos, la persona interesada no ha acreditado haber obtenido ninguno en los cuatro años que van de 2016 a 2020. Esta ausencia de prueba contrasta con la evidencia de que los rendimientos y costes que acarrea cualquier explotación económica real y efectiva dejan tras de sí un inevitable rastro documental.

-La explotación de la persona solicitante no está inscrita en ningún Registro específico o relativo a marca de calidad (Registro de Producción Integrada, Registro de Agricultura ecológica u otros), con la única excepción de la Denominación de Origen Calificada Rioja, en la que están inscritas las 0,5354 Has que le fueron otorgadas a la persona interesada en los años 2016 y 2018.

-No consta que la persona interesada haya causado alta en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (REASS) o que haya presentado el modelo censal (037) a efectos de su alta en la correspondiente actividad económica (037).

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

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

En este caso, además, la imposibilidad para la persona solicitante de obtener la puntuación suficiente es absoluta; pues, para ser considerado *joven viticultor*, es necesario ser, realmente, el titular de una explotación y asumir, como tal, el riesgo empresarial propio de la misma; condición que la persona interesada no cumplía en el momento de



tomar parte en el procedimiento autorizatorio tramitado en el año 2016, en cuyo seno se dictó la Resolución de autorización cuya revisión de oficio se pretende.

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

En consecuencia, la referida Resolución debe considerarse nula de pleno Derecho, de acuerdo con el art. 47.1.f) LPAC'15 y con su antecedente normativo, el art. 62.1.f) LPAC'92.

### **Tercero**

#### **Sobre actuaciones administrativas conexas**

1. La Resolución de 31 de julio de 2020, de la Excm. Sra. Consejera de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población, por el que se incoa el procedimiento de revisión de oficio que nos ocupa, incluye, entre las actuaciones administrativas cuya revisión se pretende, además de las Resoluciones de fechas 7 de julio de 2016 y 4 de noviembre de 2016, dictadas por el Ilmo. Sr. Director General de Desarrollo Rural, las inscripción en el registro de Viñedo derivada de las anteriores Resoluciones.

2. Como ya tenemos reiterado, en cuanto a los asientos practicados en el Registro riojano de viñedos, una hipotética declaración de nulidad de las Resoluciones de 7 de julio de 2016 y 4 de noviembre de 2016, habrá de dar lugar a la cancelación de los asientos que se hayan practicado, en coherencia con lo dispuesto por el art. 14.1 del Decreto 4/2017, de 3 de febrero, a cuyo tenor *“la modificación del Registro de Viñedo se hará por la finalización de los procedimientos administrativos regulados en la normativa de potencial vitícola de los que deriven una modificación de los datos inscribibles en el Registro de viñedo”*. Lo mismo puede decirse del alta de oficio y de la inscripción en el registro del Consejo Regulador, pues su nulidad es lógica consecuencia de la inicial nulidad de la concesión inicial de nuevas plantaciones como de la posterior autorización de plantación.

Esto dicho, la cancelación de la inscripción del viñedo inscrito relativo a la Parcela A/X de Rincón de Soto habrá de ser solamente parcial y ha de afectar a las 0,3338 Has plantadas en virtud de las Resoluciones autorizatorias de 7 de julio de 4 de noviembre de 2016.

Por tanto, deberán mantenerse inscritas las 0,2016 Has de viñedo autorizadas por Resolución de 9 de abril de 2018 del Sr. Director General de Desarrollo Rural en tanto en cuanto esa Resolución no se vea afectada por una hipotética declaración, administrativa o judicial, de invalidez o resulte privada de eficacia por algún otro motivo.

3. Por último, la Propuesta de resolución inicial también planteó *“declarar como viñedo no inscrito e instar el arranque”* de las superficies plantadas al amparo de la autorización que se pretende declarar nula. Tal decisión compete al titular de la Dirección General correspondiente a tenor de lo dispuesto en el vigente Decreto 49/2020, de 3 de septiembre, de estructura orgánica de dicha Consejería (que ha derogado el Decreto 41/2019, de 10 de septiembre). No obstante, a tenor de lo establecido en el art. 10.1, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, *“los órganos superiores podrán avocar para sí el conocimiento de uno o varios asuntos cuya resolución corresponda ordinariamente o por delegación a sus órganos administrativos dependientes, cuando circunstancias de índole técnica, económica, social, jurídica o territorial lo hagan conveniente”*; por lo que se puede concluir la competencia de la Excm. Sra. titular de la Consejería actuante para adoptar esa decisión.

## CONCLUSIONES

### Única

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

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

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero