

En Logroño, a 9 de febrero de 2015, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José Luis Jiménez Losantos, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

6/15

Correspondiente a la consulta formulada por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en relación con el *expediente de revisión de oficio núm. 24/2014 de las Resoluciones de 21/04/1998 y 7/04/1999, ambas de la Dirección General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agralimentarias de la CAR, y demás actos administrativos conexos (citados en el fundamento jurídico quinto de la Propuesta de resolución de 26-12-14), por las que, respectivamente, se autorizó e inscribió fraudulentamente, en el Registro riojano de Viñedo, a favor de D. J.I.H.E., en la Parcela A-B de Murillo de Rio Leza (La Rioja), primero, una ilegal nueva plantación de 1,5 Has de viñedo, y, luego, una, también ilegal, replantación de 0,3080 Has, igualmente de viñedo, en base a inexistentes “derechos de replantación” procedentes del arranque ficticio de vides en las Parcelas C-D, E-F y G-H, todas ellas del mismo municipio, según hechos declarados probados por la Sentencia 14/2014, de 3 de febrero, de la Audiencia Provincial de La Rioja.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El procedimiento de revisión de oficio que es objeto del presente dictamen considera que ha de declararse la nulidad de los actos indicados al transcribir la consulta, según indica la Resolución de inicio del procedimiento, dictada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, de 12 de noviembre de 2014.

Ello está fundado en que la Sentencia penal firme núm. 14/2014, dictada por la Audiencia Provincial de La Rioja en fecha 3 de febrero de 2014, considera probado que la autorización de nueva plantación referida a 1,50 Has., tuvo como causa la tramitación de un expediente fraudulento sin ningún tipo de justificación, y los derechos de replantación

procedentes del arranque de las fincas E-F y G-H de Murillo de Río Leza, “...se generaron de forma artificial mediante la inscripción en el Registro de unas superficies de viñedo inexistentes...”, que fueron resultado de la conducta de D. L.M.A.R.G., funcionario del Gobierno de La Rioja entonces encargado de estas cuestiones, y que la indicada Sentencia califica como constitutiva de varios delitos (falsedad documental, cohecho y prevaricación).

Previamente al procedimiento objeto de este dictamen, incoado por la Resolución citada en el párrafo primero precedente, se inició -por las mismas circunstancias- el procedimiento de revisión de oficio 8/2014, por Resolución de 11 de julio, el cual, al superarse el plazo de tres meses a que se refiere el art. 102.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sin que se hubiera notificado a los interesados la resolución finalizadora del procedimiento, fue declarado caducado por Resolución de 30 de octubre de 2014.

No obstante, dado el carácter imprescriptible de la acción de nulidad prevista en el art. 102 de la misma Ley, por la Resolución precitada de 12 de noviembre de 2014, se inicia el expediente de revisión de oficio 24/2014 que ahora dictaminamos.

Segundo

El inicio de nuevo expediente fue puesto en conocimiento del interesado, dándole trámite de audiencia.

En fecha 27 de noviembre de 2014, el interesado presentó escrito de alegaciones, manifestando, en síntesis, que, si bien la acción de nulidad no está sujeta a plazo, tiene como límite el que su ejercicio no sea contrario a la equidad o a la buena fé, achacando a la Resolución notificada incurrir en tales defectos: i) por pretender anular un acto que tuvo lugar en el año 1996, es decir, 18 años después; y ii) que, si la declaración de nulidad se hubiera producido en fechas próximas a la autorización, el interesado hubiera podido optar a los procesos de regularización de viñedo que se han ido produciendo en el transcurso de esos 18 años, lo que le hace de peor condición que quienes efectuaron plantaciones sin autorización.

Tercero

Con fecha 26 de diciembre de 2014, el Secretario General Técnico de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente formula la oportuna Propuesta de resolución. En ella propone:

Primero.- Declarar nulas de pleno derecho las autorizaciones, del Director General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentaria: la primera, de fecha 21 de abril de 1998, mediante la que se autorizaba a D. J.I.H.E. a plantar una superficie de **1,5 Has.** en la Parcela B, Polígono A, de Murillo de Río Leza; y la segunda, de fecha 7 de abril de 1999, por la que se le autorizaba a plantar **0,3080 Has.** en la misma Parcela, así como los actos previos conexos citados en el fundamento jurídico quinto de la presente propuesta.

Segundo.- Declarar una superficie de viñedo de **1,78 Has.** en la Parcela B, Polígono A, de Murillo de Río Leza, como **plantada sin autorización**, y, por lo tanto, inscribirla en el Registro de Viñedo No Inscrito, así como **instar el arranque** de la superficie plantada sin autorización en los plazos previstos legalmente.

Asimismo, propone recabar informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, como así se efectuó en escrito de esa misma fecha.

Cuarto

La Dirección General de los Servicios Jurídicos emitió su preceptivo informe, de 23 de enero de 2015, en sentido favorable a la revisión de oficio iniciada y a su tramitación.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 28 de enero de 2014, y registrado de entrada en este Consejo el 29 de enero de 2014, 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 30 de enero de 2015, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del Dictamen del Consejo Consultivo

El carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo en los supuestos de revisión de los actos administrativos resulta con toda claridad de lo dispuesto en el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), 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 62.1”*. Reiteran la necesidad del dictamen del Consejo Consultivo en estos casos nuestra Ley reguladora [artículo 11.f)] y el Reglamento que la desarrolla [artículo 12.2.f)].

Por lo demás, como claramente se infiere del art. 102.1 LPAC, 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 21 de abril de 1998 y 7 de abril de 1999, de la Dirección General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias

Como hemos explicado de forma reiterada en otros dictámenes (véanse, especialmente, los núm. D.11/01, D.26/01, D.3/03 y D.4/03) y recordado recientemente (cfr. los dictámenes núms. 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 y D.2/15) el Derecho comunitario estableció, en su momento, unos límites imperativos a la facultad de plantación de viñedo que, en principio, corresponde a los propietarios de fincas rústicas (art. 348 Cc.) y, también, –de forma derivada– a los titulares de ciertos derechos reales de goce sobre las mismas, como el usufructo (cfr. art. 483 Cc.), o de derechos personales que comportan su posesión y disfrute, como los arrendamientos rústicos o la aparcería (cfr. arts. 1.1 y 28 de la Ley de Arrendamientos Rústicos -LAR-). Esos límites, y los mecanismos previstos como excepción a la facultad de plantar vides para la producción de vino, resultan de lo establecido en determinados Reglamentos comunitarios, que son normas de aplicación

directa e inmediata en los Estados miembros de la Unión Europea, cuyo Derecho interno – en nuestro caso, tanto el estatal cuanto el autonómico– no puede modificar, pero sí establecer las medidas adicionales que controlen y permitan su aplicación.

Pues bien, el Reglamento (CE) 1493/1999 establecía, como principal excepción a la prohibición de plantar vides que resultaba de su art. 2.1, la titularidad de los llamados *derechos de replantación*, generados por el previo arranque efectivo y total de vides, en la misma superficie, en otra parcela legalmente plantada. Así resultaba –en el momento en que se redactaron los indicados dictámenes de 2001 y 2003– de lo dispuesto en los arts. 4.2 y 7.1.d) del Reglamento (CE) 1493/1999, y normativa interna concordante, estatal y autonómica; y esto mismo es lo que se infiere hoy de lo que establecen los artículos 85 *bis* y 85 *ter* del Reglamento 1234/2007, en la redacción que procede del Reglamento (CE) 491/2009, del Consejo.

En el caso que nos ocupa, la inscripción en el Registro de Plantaciones de Viñedo – que reguló la Orden de la Consejería de Agricultura de la Comunidad Autónoma de La Rioja 1/1985, de 14 de enero– de 1,50 Has en la Parcela B, del Polígono A, de Murillo de Río Leza (La Rioja), consignada como de “nueva plantación”, y autorizada por la Resolución de 21 abril de 1998 (la Sentencia Penal citada, por error mecanográfico, indica como fecha la de 21 de marzo de 1998), tuvo su origen en un expediente “ficticio”, sin la más mínima documentación justificadora, y generado por el funcionario de la Consejería de Agricultura, D. L.M.A.R.G, con la connivencia del interesado.

Y en cuanto a la autorización, por la Resolución de 7 de abril de 1999, de una plantación (en la misma Parcela A-B, de la localidad de Murillo), de 0,3080 Has, que tenían su origen en los derechos de replantación derivados de las Parcelas E-F (0,2650 Has) y G-H (0,0160 Has), está plenamente acreditado que, ambas Parcelas, ubicadas en el mismo término de Murillo de Río Leza, fueron objeto de un expediente de inscripción de plantación de viñedo no inscrito, informado fraudulentamente por el referido Sr. A. como “viñedo antiguo” –de “*año de plantación 1958 o más antiguas*”–, y que posibilitó su inscripción en el Registro de Viñedo, por Resolución de 29 de noviembre de 1996, cuando está demostrado que, en las campañas de los años 1993, 1994, 1995 y 1996, figuraban, en la Consejería de Agricultura, en uno de tales años, “*en barbecho*”, y, en los otros, con plantaciones ajenas al viñedo, tales como cebada, y girasol, del que precisamente consta haber “*sido inspeccionada en campo y aceptado el cultivo*”; e, igualmente, en un inventario realizado por un Técnico responsable de la misma Consejería, en el año 1991, ambas fincas no aparecían con cultivo de viñedo. Es decir, que su consignación originaria en el Registro de Viñedo fue derivada de una actuación fraudulenta, por lo que esos “derechos de arranque”, utilizados para “replantación” (en superficie de 0,28 Has) en la finca A-B, objeto principal de la revisión de oficio objeto de este dictamen, fueron inexistentes, y consecuencia del fraude a que se viene haciendo referencia, por lo que la

Resolución que acuerde la revisión de su autorización de inscripción tiene causa fáctica suficiente.

En definitiva, una y otra autorización, aún causadas por conceptos distintos, eran derivadas de la actuación fraudulenta del funcionario de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, D. L. M. A., con la colaboración del interesado. Y esta realidad está recogida, con evidente carácter de hecho probado, en la Sentencia penal a que se viene haciendo referencia, por lo que debe tenerse como cierta, a todos los efectos.

Así las cosas, y prescindiendo por completo del modo fraudulento en que se logró aparentar la previa inscripción de tales viñas en el Registro de Plantaciones de Viñedo y su ulterior y ficticio arranque, resulta evidente la concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 62.1.f) LPAC, al haberse dictado un acto, por el que D. J. I. H. E. adquirió facultades o derechos –a través de la práctica del oportuno asiento en el Registro vitícola– faltando los presupuestos o requisitos esenciales para su adquisición, como eran: i) por lo que se refiere a la precitada superficie de 1,5 Has. en la Parcela A-B, un expediente real y verdadero, es decir, no ficticio, de nueva plantación; y ii) por lo que atañe a la superficie de 0.3080 Has. en la misma Parcela, un viñedo existente e inscrito, su arranque efectivo y, en definitiva –como consecuencia de los dos elementos anteriores–, la preexistencia de los imprescindibles *derechos de replantación*, de cuya titularidad depende que la Administración reconozca la facultad de plantar y cultivar vides en otra finca rústica determinada, lo que –como expresa con acierto el art. 3 LAR– pasa a ser un *derecho inherente* a ella que, en consecuencia, no sólo puede ser ejercitado por quien sea su propietario, sino también por quien ostente un derecho real o personal en cuyo contenido, por disposición de la ley o por voluntad de las partes, la misma esté incluida.

Así pues, si –como en este expediente está de sobra acreditado– ni, para la “nueva plantación”, se justificó que la misma reuniera el más mínimo requisito para proceder a su inscripción en el Registro de Plantaciones de Viñedo; ni, para la “replantación”, se probó el previo arranque de las Parcelas de origen que generaron los pretendidos “derechos de replantación”, pues no había en ellas viñedo que pudiera ser arrancado; es obvio que las Resoluciones, que autorizaron la nueva plantación y la replantación son, sin duda alguna, nulas de pleno derecho.

Por lo demás, aunque, sin duda también, ha de llegarse a la misma conclusión por tener su origen la indicadas Resoluciones en una infracción penal y haberse dictado las mismas como consecuencia de ésta [art. 62.1.d) LPAC], lo cierto es que las causas de nulidad apuntadas, reconducibles, en definitiva, al apartado f) del mismo artículo 62.1 LPAC, concurren, con total independencia de que se hayan generado mediante actuaciones fraudulentas o delictivas, que es justamente lo que resulta de la Sentencia penal firme dictada la Audiencia Provincial de La Rioja con fecha 3 de febrero de 2014.

En nada obstan a esta conclusión las alegaciones formuladas en la tramitación del expediente de revisión de oficio por el interesado, que, en definitiva, invoca lo dispuesto en el art. 106 LPAC, según el cual «*las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes*».

Dicha norma sería aplicable –atendiendo a la naturaleza *concesional* que les atribuía el Reglamento (CE) 1493/1999– a los *derechos de nueva plantación* que reunieran los requisitos para dar origen a la autorización; pero no a los creados, como en este caso, de manera absolutamente ficticia, [art. 2.1.a)]; y también sería aplicable (aunque tampoco es el caso presente) a los *procedentes de la reserva* que obligaba a constituir los Estados miembros [art. 2.1.c)], pues la atribución de los mismos a las personas determinadas que lo hubieran solicitado tenía su origen en el ejercicio de potestades administrativas. Por ello, el precepto no es aplicable, obviamente, cuando, como sucede en el presente caso, la nueva plantación es completamente ficticia y no se ha efectuado tampoco con cargo a ninguna reserva.

En cuanto a la superficie plantada con derecho ficticios de replantación, hay que tener en cuenta que los *derechos de replantación* son, en definitiva, la consecuencia legal de un *hecho* –el arranque de un viñedo legal que permite transferir la posibilidad de plantación de la superficie arrancada a otra finca rústica– respecto al cual las potestades de la Administración son de mero control de su existencia, veracidad y cumplimiento de los *límites* superficiales que tal hecho comporta: por eso, el único acto administrativo relevante es su reconocimiento a través de su inscripción en el Registro de Viñedo, lo cual tiene, sin duda, consecuencias jurídicas y obliga a declarar su nulidad de pleno derecho cuando –como ocurre en este caso– no concurren, en modo alguno, los requisitos fácticos que permiten dictarlo.

Tampoco resulta convincente el argumento del tiempo transcurrido desde que se dictaron los actos (Resoluciones de 21 de abril de 1998, y 7 de abril de 1999) hasta que se dicta la Resolución que inicia el procedimiento de revisión de oficio (12 de noviembre de 2014), que determina, según el interesado, que la revisión pretendida atente contra los principios de seguridad jurídica y buena fe.

El hecho de que hayan transcurrido más de 18 años, a contar desde que se produjo la ilegal inscripción en el Registro de Viñedo, no sólo no afecta a la existencia o inexistencia de las causas de nulidad, sino que permite afirmar que, durante ese tiempo, el interesado ha obtenido los beneficios patrimoniales derivados de una autorización para plantar a la que no tenía derecho.

CONCLUSIONES

Única

Procede la revisión de oficio de las Resoluciones y demás actos administrativos conexos a las mismas (citados en el fundamento jurídico quinto de la Propuesta de resolución de 26-12-14) a que se contrae el presente expediente, por concurrir en todos ellos las causas de nulidad de pleno derecho comprendidas en los apartados d) y f) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; y, una vez declarada tal nulidad, debe rectificarse el Registro vitícola y, en consecuencia, proceder al arranque de 1,78 Has de superficie de viñedo ilegal en la Parcela A-B, de Murillo de río Leza, por haber sido, en su día plantada de viñedo, sin que existieran los derechos de nueva plantación y de replantación que constituyen su presupuesto.

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