

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 M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

8/15

Correspondiente a la consulta formulada por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en relación con la *Revisión de oficio núm. 26/2014, de las Resoluciones de 7-10-1996, 8-04-1997, 5-12-2002 y 24-02-2012, de la DG de Agricultura, G. e IA de la CAR, y demás actos administrativos conexos (identificados en el apartado 6º de la Propuesta de resolución de 21-01-15), por los que se autorizó e inscribió fraudulentamente, en el Registro riojano de Viñedo, a favor de D. I. y D. G.A.P., el primero como propietario y el segundo, además, como cultivador, la replantación de las siguientes superficies en las Parcelas de los municipios riojanos que se indican: 0,2280 Has, en la A-B, de Medrano; 0,0921Has, en la C-D; 0,0600 Has, en la E-F, y 0,0536 Has en las G-H y I-J, todas ellas de Entrena; en cuanto que plantadas con vides en base a derechos de replantación procedentes del arranque ficticio de diversas superficies, todas ellas también de La Rioja, en las Parcelas K-L, de Hornos de Moncalvillo, y C-D, de Entrena, 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 parte del hecho de que, en la Sentencia mencionada en el encabezamiento de este dictamen, se considera probado que, en la Parcela K-L de Hornos de Moncalvillo, de la que proceden los derechos de replantación, nunca existió viñedo, y la misma fue inscrita de forma fraudulenta para generar tales derechos artificialmente. Así, se indica en la citada Sentencia que:

“En escrito de 5 de julio de 1993, E.A.P. ya había solicitado la regularización de viñedo no inscrito para la finca del Polígono K, Parcela L, Paraje L.S., de Hornos de Moncalvillo (que se decía

plantada en 1930); la petición fue denegada por estar la finca lleca y el expediente se archivó el 17 de mayo de 1995. En una fotografía aérea de mayo de 1994, la finca K-L, de Hornos de Moncalvillo, aparecía como una parcela sin cultivar, sin apreciarse las líneas de los renques sobre el fondo claro de una parcela de vid en producción. Realizada por técnicos de la Consejería de Agricultura acta de inspección de la finca K-L el 14 de febrero de 2000, la Parcela estaba totalmente baldía, no se habían realizado labores de cultivo desde hacía mucho tiempo, existiendo plantas leñosas, con un desarrollo superior a diez años y que formaban parte de la flora autóctona del entorno (quercus, enebros)”.

También la Sentencia pone de relieve que los derechos ficticios creados a partir del arranque de la citada Parcela, fueron a parar a otras por lo que las autorizaciones de las Parcelas de destino de esos derechos, al estar sustentadas en derechos falsos, deben también ser revisadas de oficio; y las plantaciones a las que hayan dado lugar tienen que ser declaradas como ilegales. Por lo tanto, se trata también de declarar la nulidad de las siguientes autorizaciones de plantación sustitutivas:

- La Resolución 8 de abril de 1997, en una superficie de 0,2560 Has, para la Parcela A-B, de Medrano, por derechos de replantación procedentes del arranque de 0,2280 Has en la Parcela K-L, de Hornos de Moncalvillo.
- La Resolución de 8 de abril de 1997, en una superficie de 0,1480 Has, para la Parcela C-D, de Entrena, por derechos de replantación procedentes del arranque de la misma superficie en la Parcela K-L, de Hornos de Moncalvillo.
- La Resolución de 5 de diciembre de 2002, en una superficie de 0,0600 Has, para la Parcela E-F, de Entrena, por los derechos de replantación procedentes del arranque parcial en dicha superficie en la Parcela K-L, de Hornos de Moncalvillo.

Si las anteriores autorizaciones fuesen nulas de pleno derecho en las superficies indicadas, también debe serlo la posterior autorización de plantación sustitutiva, de fecha 24 de febrero de 2012, para una superficie de 0,2776 Has. en las Parcelas G-H y I-J, de Entrena, aunque sólo parcialmente, esto es, por una superficie de 0,0536 Has, que es la que corresponde al arranque parcial de la Parcela C-D, de Entrena, según declaración presentada por D. G.A.P. en fecha 10 de febrero de 2012.

Segundo

El expediente de revisión de oficio que nos es remitido, fue puesto en conocimiento de los interesados, D. I. y D. G.A.P., quienes, a través de sendos e idénticos escritos de fecha 23 de diciembre, solicitan que se les permitan aportar derechos de plantación según lo previsto en los artículos 5 y 19 del Decreto 7/2009, donde se establece que, excepcionalmente, se podrá proceder a la inscripción en el Registro de Viñedo de una plantación realizada sin previa autorización en los casos previstos en el artículo 19.4 del

citado Decreto, pero sin que se den los requisitos contemplados en el mismo. Debe señalarse que, en ningún momento, los comparecientes niegan los hechos relatados en el anterior expositivo.

Tercero

Con fecha 21 de enero de 2015, el Ilmo. Sr. Secretario General Técnico de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente formula la oportuna Propuesta de resolución. En ella, concluye que ha declararse la nulidad de pleno derecho de todos y cada uno de los actos administrativos a que se refiere el apartado sexto de dicha Propuesta, así como los asientos en el Registro de Viñedo a que dieron lugar, declarando como viñedo no inscrito las siguientes extensiones de terreno:

- Una superficie de 0,2280 Has (procedentes de arranque ficticio en la Parcela K-L, de Hornos de Moncalvillo), de las 1,6632 Has que mide en campo la plantación de vides en la Parcela A-B, de Medrano, según informe de fecha 24 de abril de 2014.
- Una superficie de 0,0921 Has (procedente del arranque ficticio en la Parcela K-L, de Hornos de Moncalvillo, con 0,1480 Has de arranque declarado), de la plantación de vides en la Parcela C-D, de Entrena, según informe de 25 de abril de 2014.
- Una superficie de 0,600 Has (procedentes del arranque ficticio de la Parcela K-L, de Hornos de Moncalvillo, con 0,1480 Has, de arranque declarado) de la Parcela E-F de Entrena, según informe de 25 de abril de 2014.
- Una superficie de 0,0536 Has (procedentes del arranque ficticio de la Parcela C-D, de Entrena) en las Parcelas G-H y I-J, ambas de Entrena.

Cuarto

Por último, la Dirección General de los Servicios Jurídicos, en su preceptivo informe de fecha 23 de enero de 2015 muestra su acuerdo con la referida Propuesta de resolución.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 28 de enero de 2015, y registrado de entrada en este Consejo el día siguiente, 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 de 29 de enero de 2015, firmado 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 7 de octubre de 1996, 8 de abril de 1997, 5 de diciembre de 2002 y 24 de febrero de 2012 y de más actos administrativos conexos con las mismas identificados en el apartado 6º de la Propuesta de resolución de 21 de enero de 2015.

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 recientemente en los 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 controlan y permiten 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.

A la vista de lo expuesto anteriormente, parece claro que procede acordar la revisión de oficio de los actos administrativos objeto de este expediente.

Por otra parte 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 los precitados hermanos A.P. adquirieron facultades o derechos –a través de la práctica del oportuno asiento en el Registro vitícola– faltando los presupuestos o requisitos esenciales para su adquisición: 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 procedimiento ha quedado completamente acreditado, las Parcelas de origen no estaban plantadas de vid, no hay viñedo que pudiera ser arrancado ni, en definitiva, derechos de replantación que puedan haber nacido, por lo que las Resoluciones que reconocieron éstos son, sin duda alguna, nulas de pleno derecho.

Como señalamos en nuestro dictamen D.43/14, lo cierto es que las causas de nulidad apuntadas son reconducibles, en definitiva, al apartado f) del mismo artículo 62.1 LPAC, y 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, aunque, sin duda también, ha de llegarse a la misma conclusión por tener su origen la indicada Resolución en una infracción penal y haberse dictado la misma como consecuencia de ésta [art. 62.1.d) LPAC].

Y es que, en efecto, los pronunciamientos contenidos en la Sentencia de la Audiencia Provincial de La Rioja de 3 de febrero de 2014 conducen a concluir que la causa de revisión contemplada por el art. 62.1 d) LPAC concurre, también de modo inequívoco, atendiendo a los hechos declarados probados por dicha Sentencia y a la calificación jurídica que hace de ellos.

Es claro que los actos administrativos cuya revisión se pretende, y que han sido reiteradamente mencionados en el cuerpo del presente dictamen, se dictaron “*como consecuencia*” de conductas que han sido calificadas como ilícitos penales. A través de esas conductas, se generó la apariencia de que existían los presupuestos de hecho esenciales (singularmente, la preexistencia de viñas inscritas y su arranque) que ulteriormente sirvieron de base fáctica a los actos autorizatorios de la plantación sustitutiva. En otros términos, sin aquellas conductas, los actos administrativos, cuya revisión se pretende, no habrían nacido a la vida jurídica.

Como es de ver, en casos como el que nos atañe, en los que un particular adquiere derechos o facultades careciendo de los presupuestos de hecho esenciales para ello y sirviéndose de la aportación o incorporación al procedimiento administrativo de datos falsos (siendo tal conducta ulteriormente declarada delictiva por Sentencia firme del orden penal) es perfectamente posible la concurrencia simultánea de las causas de revisión contempladas en los arts. 62.1 d) y 62.1 f) de la LPAC. En tal sentido, resulta ilustrativo el Dictamen del Consejo de Estado de 10 de febrero de 2011 (Expediente: 2545/2010).

Esto dicho, en nada obstan a esta conclusión las alegaciones formuladas en la tramitación del expediente de revisión de oficio por los expresados hermanos A.P. que, en ningún momento, niegan los hechos, pero tratan de solucionar la ilegalidad de los mismos a través de un procedimiento que no afecta a la resolución del expediente de revisión de oficio.

Ahora bien, con independencia de lo anteriormente manifestado y sin que afecte a la conclusión de nuestro dictamen, es necesario realizar un comentario relativo a la documentación incorporada al expediente que se ha remitido a este Consejo Consultivo, pues existen deficiencias que es necesario subsanar antes de dictarse la Resolución final del mismo.

Así, en la Propuesta de resolución, se hace referencia a un informe de campo realizado por el Sr. A. en fecha 26 de agosto de 1996 respecto de la Parcela K-L, de Hornos de Moncalvillo, en el que se dice que existe una *“viña muy vieja, quizás de más edad que la declarada, cuidada y en protección”*. También se refiere a una Resolución de 7 de octubre de 1996, por la que se declara la inscripción de oficio en el Registro de Viñedo, de dicha Parcela, con una superficie de 0,4360 Has, de un documento de cesión de derechos de replantación de D^a E.A.P. a su hermano D. G., por una superficie de 0,1480 Has, mediante escrito de 14 de febrero de 1.997; así como otro escrito de la misma fecha, por la que D^a E. cedía a su hermano D. I. derechos de replantación de la misma Parcela en superficie de 0,2280 Has. Ninguno de los anteriores documentos mencionados en la Propuesta de resolución aparecen en el expediente, por lo que, antes de dictarse la Resolución final correspondiente debieran incorporarse los mismos, con el fin de que obren en el mismo la totalidad de los documentos mencionados cuya nulidad también se propugna.

La Propuesta de resolución y la Resolución final que se adopte en este procedimiento deben igualmente incluir la obligación de arrancar el viñedo ilegal correspondiente.

CONCLUSIONES

Única

Procede la revisión de las Resoluciones administrativas de 17-10-1996, 8-04-1997, 5-12-2002 y 24-02-2012, de la DG de Agricultura, G e IA de la CAR y demás actos administrativos conexos (identificados en el apartado 6º de la Propuesta de resolución de 21-01-15), a los 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, declarando como viñedo no inscrito las siguientes extensiones de terreno, cuyo arranque de viñedo procede:

- Una superficie de 0,2280 Has (procedentes de arranque ficticio en la Parcela K-L, de Hornos de Moncalvillo), de las 1,6632 Has que mide en campo, la plantación de vides en la Parcela A-B, de Medrano, según informe de fecha 24 de abril de 2014.
- Una superficie de 0,0921 Has (procedente del arranque ficticio en la Parcela K-L, de Hornos de Moncalvillo, con 0,1480 Has de arranque declarado), de la plantación de vides en la Parcela C-D, de Entrena, según informe de 25 de abril de 2014.
- Una superficie de 0,600 Has (procedentes del arranque ficticio de la Parcela K-L, de Hornos de Moncalvillo, con 0,1480 Has, de arranque declarado) de la Parcela E-F de Entrena, según informe de 25 de abril de 2014.
- Una superficie de 0,0536 Has (procedentes del arranque ficticio de la Parcela C-D, de Entrena) en las Parcelas G-H y I-J, ambas de Entrena.

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