

En Logroño, a 24 de abril 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

### 16/15

Correspondiente a la consulta formulada por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en relación con el procedimiento de *Revisión de oficio* núm. 28/2014, de la Resolución de 10-07-1997, de la DG de Agricultura, G. e IA de la CAR, y demás actos administrativos conexos (identificados en el apartado 5º de la Propuesta de resolución de 05-03-15), por los que se autorizó e inscribió fraudulentamente, en el Registro riojano de Viñedo, a favor de C.C.SL (representada por D. A.C.O.), como empresa propietaria de los terrenos y titular de los derechos de plantación, una superficie de 0,946 Has (1,0052, autorizadas), en las Parcelas A-Z y A-Y, de Logroño (La Rioja), en cuanto que plantadas con vides, en base a derechos de replantación procedentes del arranque ficticio de la misma superficie en las Parcelas B-X (por 0,7120 Has), B-W (por 0,1560 Has) y C-V (por 0,0780 Has), todas ellas en Hornos de Moncalvillo (La Rioja), 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

1. Como cuestión previa, se ha de reseñar que idéntico expediente de revisión de oficio, por los mismos hechos y respecto de los mismos actos administrativos, fue objeto de un previo procedimiento de idéntica naturaleza (el de revisión de oficio núm. 16/2014), al que puso fin, por caducidad del procedimiento, la Resolución del Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, dictada en el mismo en fecha 9 de enero de 2015. Dicho procedimiento núm. 16/14, había sido objeto de nuestro dictamen D.55/14 que, obviamente sirve de base al presente.

2. El nuevo procedimiento de revisión de oficio núm. 28/2014, que es objeto del presente dictamen, considera que ha de declararse la nulidad de *“la Resolución de fecha 10 de julio de 1997 mediante la que se autorizó una replantación de 1,0052 Has. en las Parcelas Z y Y, del Polígono A de Logroño, de las que 0,946 Has. procedían de arranque ficticio de las Parcelas C-V, B-X y B-W de Hornos de Molcalvillo”*, según indica la Resolución por la que se inicia de oficio el procedimiento, dictada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, con fecha 2 de febrero de 2014, si bien esta fecha es fruto de un error -connatural, en ocasiones, al momento en que se produce- que persiste en el oficio del traslado de dicha Resolución a la Sociedad interesada.

La fecha correcta es la de 2 de febrero de 2015, ya que: i) en el traslado de la Resolución, los sellos de “Comunicación interna” y “Registro de salida” tienen fecha de 2 de febrero de 2015; y ii) enviada por correo con acuse de recibo, en éste consta como fecha de entrega por el Servicio de Correos la del 13-02-15, y la consignación manual, por el empleado de dicho Servicio, de haberse entregado el 13-02-15, a las 8,A horas. Además, quien recibe la comunicación en nombre de la sociedad destinataria (D. A.C.) incurre en el mismo error que la Consejería, pues consigna como fecha de recepción la del 13 febrero 2014, lo que resulta imposible.

La revisión se fundamenta en que la Sentencia penal firme núm. 14/2014, dictada por la Audiencia Provincial de La Rioja, con fecha 3 de febrero de 2014, considera probado que los derechos de replantación procedentes del arranque de las fincas C-V, B-X y B-W de Hornos de Molcalvillo, *“...se generaron de forma artificial mediante la inscripción previa y en el Registro de unas superficies de viñedo inexistentes...”*, que fueron resultado de la conducta de D. L.M.A.R., 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).

Así, en cuanto a las Parcelas de origen, la Sentencia declara como hecho probado que:

- Respecto a la Parcela B-X: según acta de control de campo de 18 de febrero de 2000, la finca está invadida por el monte, formando una masa vegetal homogénea con el mismo. Según acta de inspección de 4 julio de 2001, la finca está sin cultivar desde hace 15 o 20 años, colonizada completamente por monte bajo. Según certificación catastral, de fecha 15 de julio de 1996, la finca figura como pastos. En fotografía aérea de mayo de 1994, las fincas del Polígono B, Parcelas X, W y U son tres parcelas de vid en producción. En acta de control de campo de 18 de febrero de 2000, las fincas del Polígono B, Parcelas X, W y

U están invadidas por el monte, formando una masa vegetal homogénea con el mismo.

- Respecto a la Parcela B-W: según acta de inspección de 4 de julio de 2001, la finca está totalmente cerrada por vegetación, consistente en zarzas, matorral, encinas y demás flora espontánea, no pudiéndose obtener por ello impresión fotográfica. Según certificación catastral, de 15 de julio de 1996, la finca figura como pastos.
- Respecto a la Parcela C-V: según ampliación fotográfica obtenida por el Instituto Geográfico Nacional, de un vuelo realizado en septiembre de 1985, las fincas del Polígono C, Parcelas T y V, están sin cultivar, sin indicio de existencia de viñedo, contrastando perfectamente con parcelas próximas donde se observa cultivo de viña; la finca T tiene vegetación espontánea consolidada. Según fotográfica aérea de mayo de 1994, las fincas del Polígono C, Parcelas T y V están sin cultivar, no apreciándose las líneas de los renques sobre el fondo claro de una parcela de vid en producción. En acta de control de campo de 18 de febrero de 2000, las fincas del Polígono C, Parcelas T y V, están baldías, monte, hace mucho años que no se práctica en ellas ningún cultivo.

### Segundo

El expediente de revisión de oficio fue puesto en conocimiento de la interesada C.C.S.L., en fecha 13 de febrero de 2015, concediéndole trámite de audiencia, sin que ejercitara tal derecho.

### Tercero

En fecha 5 de marzo de 2015, el Secretario General Técnico de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente formula la oportuna Propuesta de resolución. En ella propone:

**Primero.- Declarar nulos de pleno derecho todos y cada uno de los actos administrativos a los que se refiere el apartado quinto de los fundamentos de Derecho de la presente resolución así como los asientos en el Registro de Viñedo a que dieron lugar, todo ello de acuerdo con la sentencia previamente mencionada.**

**Segundo.- Declarar como viñedo no inscrito una superficie de viñedo de 0,946 Ha. ubicada en el Polígono A, parcelas Z y Y de Logroño, con motivo de la nulidad de pleno derecho de la autorización referida, e instar su arranque, de forma que Excmo. Sr. Consejero avoque para sí la competencia para resolverlo, que está reconocida al titular de la Dirección General de Agricultura y Ganadería en virtud del artículo 7.2.3.j) del Decreto 44/2012, de 20 de julio.**

**Tercero.- Recabar informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Consejería de Administración Pública y Hacienda de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.1.e) y 12.3**

*del Decreto 21/2006, de 7 de abril, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.*

#### **Cuarto**

Por último, la Dirección General de los Servicios Jurídicos en su preceptivo informe, de 7 de abril de 2015, mostró su acuerdo con estas conclusiones.

#### **Antecedentes de la consulta**

##### **Primero**

Por escrito, firmado, registrado y remitido electrónicamente con fecha de 8 de abril de 2015, registrado de entrada en este Consejo en ese mismo día, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

##### **Segundo**

Mediante escrito de fecha 13 de abril de 2015, firmado, registrado de salida y enviado electrónicamente el 21 de abril de 2015, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como 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 la Resolución de 10 de julio de 1997, de la Dirección General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias, y demás actos conexos (identificados en el apartado 5 de la Propuesta de resolución de 5 de marzo de 2015)**

Como hemos explicado de forma reiterada en otros dictámenes (véanse, especialmente, los núm. D.11/01, D.26/01, D3/03 y D.4/03) y recordado recientemente (cfr. 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 y D.66/14; y D.2/15, D.5/15, D.6/15, D.7/15, D.8/15, D.9/15 y D.11/15), así como, de forma especial en el precitado dictamen D.55/14 (en el que examinamos los mismos hechos del procedimiento de revisión de oficio núm. 16/2014, que fue declarado caducado), 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, que su Derecho interno —en nuestro caso, tanto el estatal cuanto el autonómico— no pueden modificar, aunque 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 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.

Pues bien, 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 las parcelas A-Z y Y, sitas en Logroño, tuvo su origen en derechos de replantación, sin duda, inexistentes, pues está plenamente acreditado que las parcelas de Hornos de Moncalvillo B-W, C-V y B-X que, en su momento, se consideraron como generadoras de tales derechos no estaban a la sazón plantadas de vid, por lo que, en modo alguno, pudo tener lugar su arranque. Y esta realidad está recogida, con evidente carácter de hecho probado, en la Sentencia penal a que se viene haciendo referencia, por lo que deben considerarse como ciertos 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. G.O.R. 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: 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.

Si –como en este expediente está de sobra acreditado– las parcelas de origen no estaban plantadas de vid, no hay viñedo que pudiera ser arrancado ni, en definitiva, derechos de replantación, por lo que la Resolución que reconoció éstos es, sin duda alguna, nula de pleno derecho.

Por lo demás, 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], 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 efecto, dicha norma sí que es aplicable –atendiendo a la naturaleza *concesional* que les atribuía el Reglamento (CE) 1493/1999– a los *derechos de nueva plantación* [art. 2.1.a)] y 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; en cambio, 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.

En definitiva, si a esa “ausencia del supuesto de hecho” que la norma prevé, añadimos el que esos derechos, ya desde su inicio –la inscripción en el Registro de Viñedos de las fincas de donde proceden– se generaron de manera delictiva, es evidente concurren, en las resoluciones que ampararon todo el proceso hasta llegar a las fincas de Logroño en las que actualmente se residencian, las causas de nulidad que la resolución dictaminada declara.

## CONCLUSIONES

### Única

Procede la revisión de oficio de la Resolución administrativa de fecha 10 de julio de 1997 a la que se contrae el presente expediente y de los demás actos administrativos a ella conexos (identificados en el apartado quinto de la Propuesta de resolución de 5 de marzo de 2015), 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 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 las parcelas que, en su día, fueron plantadas de viñedo, sin que existieran los derechos 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