

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 M^a 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. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

17/15

Correspondiente a la consulta formulada por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en relación con el procedimiento de *Revisión de oficio* núm. 1/2015, de la Resolución de 4 de mayo de 1999, 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 5 de marzo de 2015), por la que se autorizó e inscribió fraudulentamente, en el Registro riojano de Viñedo, a favor de D. F.P.M. (como propietario del terreno y titular de los derechos de plantación), la replantación de una superficie de 0,4630 Has, en la Parcela A-Z, de Aldeanueva de Ebro, (La Rioja), como plantada con vides en base a derechos de replantación procedentes del arranque ficticio de la Parcela B-Y de Autol (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

El procedimiento de revisión de oficio que es objeto del presente dictamen tiene por objeto declarar la nulidad de los actos indicados al transcribir la consulta. Ello está fundado en que la Sentencia penal firme dictada la Audiencia Provincial de La Rioja, con fecha 3 de febrero de 2014, considera probado, en su Hecho Decimosexto, que la Parcela Y, del Polígono B, de Autol (La Rioja), de la que supuestamente procedían los derechos inscritos según la solicitud de autorización, carecía de tales derechos, pues la finca había generado con su arranque en la campaña vitícola de 1982 derechos de replantación hasta la campaña 1989/1990, si bien, al no haberse hecho efectivos en ese plazo, se habían extinguido.

Prueba de ello es que -según señala el referido Hecho Decimosexto de la Sentencia- en las fotografías obtenidas en los vuelos de 6 de julio de 1986, del Instituto Geográfico Nacional, y de otoño de 1997, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, puede observarse que la finca no está plantada de viña sino de árboles; datos que son coherentes con que la finca no consta inscrita en el Registro de Viñedo de la Consejería de Agricultura del Gobierno de La Rioja en diciembre de 1997; por el contrario, sí figura – desde 1994- como cultivada de almendros en el Inventario de Frutales de la Sección de Estadística Agraria de la Consejería de Agricultura ; y, finalmente, según acta de inspección levantada el 16 de agosto de 2000, se constata que está plantada de almendros en producción.

En consecuencia, los derechos que sirvieron para replantar de viñedo la Parcela A-Z de Aldeanueva de Ebro, no existían, sino que fueron resultado de la conducta de D. L.M.A.R., funcionario del Gobierno de La Rioja entonces encargado de estas cuestiones. Según describe el Hecho Decimosexto de la Sentencia, D. F.S.P. (hijo de D. E.S.P., propietario de la Parcela B-Y de Autol) contactó con el funcionario a fin de que manipulara el Registro de Viñedo para introducir en él fraudulentamente la Parcela, lo que éste verificó.

Por escrito de 24 de marzo de 1998, con entrada en la Consejería el 2 de abril de 1998, el propietario declara, también ficticiamente, el arranque de la Parcela B-Y de Autol, de 0,8153 Has de superficie. El funcionario hace constar el dato, falso, de que el arranque se había realizado el 20 de noviembre de 1997.

El mismo 24 de marzo de 1998, el propietario firma una solicitud de transferencia del derecho de replantación, por una superficie de 0,4630 Has, a favor de D^a M.R.G.V. (cultivadora de la Parcela A-Z de Aldeanueva de Ebro, de la que es propietario el esposo de ésta, D. F.F.M.). El funcionario rellena, en el documento de solicitud, la fecha en que se declara la cesión del derecho y coloca en él el sello de la Consejería de Agricultura. El propietario de la Parcela A-Z de Aldeanueva pagó en mano 700.000 pesetas, aproximadamente, al hijo del propietario de la finca B-Y de Autol.

El 11 de noviembre de 1998, el propietario y la cultivadora de la Parcela A-Z de Aldeanueva presentan, para esa finca, una solicitud de autorización de plantación sustitutiva de viñedo de 0,4630 Has de superficie, que se afirmaban procedentes (“*Características de la plantación arrancada*”) del arranque de la Parcela B-Y de Autol. Finalmente, y con base en los datos falsos obrantes en el Registro de Viñedo, según el cual la finca B-Y estaba inscrita como viñedo y había sido arrancada en noviembre de 1997, por Resolución de 4 de mayo de 1999, el Sr. Director General de Industrias Agroalimentarias autorizó la plantación sustitutiva solicitada.

Como se ha indicado, sin embargo, la Sentencia de la Audiencia Provincial de La Rioja de 3 de febrero de 2014 declara probado que la finca B-Y de Autol no estaba plantada de viña, sino que, en varios documentos y registros oficiales, consta como plantada de almendros.

Según informe de campo de 25 de abril de 2014, que obra al folio 8 del expediente, la Parcela A-Z de Aldeanueva de Ebro se encuentra actualmente plantada de viñedo, plantación que ocupa una superficie de 0,5990 Has, de las que 0,4630 Has son las que constituyen el objeto del procedimiento de revisión de oficio núm. 1/2015 ahora sometido a dictamen, según aclara la Secretaría General Técnica de la Consejería en informe de 5 de marzo de 2015.

Segundo

Iniciado el procedimiento de revisión de oficio núm. 1/2015, por Resolución de 2 de febrero de 2015, de ésta se da traslado, tanto al propietario como a la cultivadora de la Parcela A-Z de Aldeanueva. El propietario, esposo de la cultivadora, formula alegaciones, fechadas el 10 de febrero de 2015.

Tercero

Con 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 sexto 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 0,4630 Has. en la Parcela A-Z de Aldeanueva de Ebro, con motivo de la nulidad de pleno derecho de la autorización referida, e instar su arranque, de forma que el 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 44/2010, de 20 de julio”*

El apartado 6º de la citada Propuesta de resolución identifica las actuaciones administrativas que –por conexión- habrían de ser objeto de declaración de nulidad, que son, además de la propia Resolución de 4 de mayo de 1999 que autorizó la plantación sustitutiva de la parcela A-Z de Aldeanueva:

- “La inscripción realizada por L.M.A. en el Registro de Viñedo de la parcela B-Y de Autol (...)
- La inscripción en el Registro de los derechos generados por el arranque (ficticio) de la parcela (...)

- La transferencia de derecho de replantación (...) firmada el 24 de marzo de 1998 (...) colocándose el sello de la Consejería de Agricultura en el apartado de certificación de la cesión del derecho de replantación..."

- La autorización de fecha de 4 de mayo de 1999 (...)"

Cuarto

Con fecha 7 de abril de 2015, la Dirección General de los Servicios Jurídicos informa favorablemente la Propuesta de resolución.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 8 de abril de 2015, y registrado de entrada en este Consejo el mismo día, 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 el día 13 de abril de 2015, enviado y registrado de salida electrónicamente el 21 de abril 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

Con fecha 23 de abril de 2015, la Consejería consultante remitió a este Consejo, por vía electrónica, sendas impresiones electrónicas de las inscripciones en el Registro de Viñedo de las Parcelas objeto de este expediente sitas en Aldeanuela de Ebro, para su incorporación al expediente.

Cuarto

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 4 de mayo 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, D.2/15, D.5/15, D.6/15, D.7/15, D.8/15, D.9/15 y D.11/15), 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,

en cuyo Derecho interno –en nuestro caso, tanto el estatal cuanto el autonómico– no pueden modificar, pero sí establecer las medidas adicionales que controlan y permiten su aplicación.

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, de 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.

Pues bien, en el caso que nos ocupa, está plenamente acreditado que 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 la Parcela A-Z de Aldeanueva de Ebro, tuvo su origen en derechos de replantación, sin duda, inexistentes, pues está plenamente acreditado que la Parcela que, en su momento, se consideró como generadora de tales derechos (la B-Y de Autol), ni estaba inscrita en el Registro de Viñedo ni estaba plantada de viñedo, por lo que, en modo alguno, pudo tener lugar el arranque de un viñedo inexistente.

Según los hechos declarados probados, D. F.S.P. (hijo de D. E.S., propietario de la Parcela B-Y de Autol) se dirigió al funcionario D. L.M.A. para que generara ficticiamente derechos de replantación procedentes de esta parcela, que, luego, parcialmente (en superficie de 0,4630 Has), fueron cedidos por D. Fernando, mediante precio, al propietario de la finca A-Z de Aldeanueva, D. F.F.M., como se ha expuesto anteriormente.

Es más, en el fallo de la Sentencia, se condena a D. F.S.P. como autor de sendos delitos continuados de falsedad documental (arts. 390 y 302 del Código Penal), estafa (arts.248 y 250 CP), prevaricación (art. 404 CP) y cohecho (art. 423 CP), en calidad de autor.

Aun prescindiendo del modo fraudulento en que se logró aparentar la previa inscripción de tal Parcela B-Y 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 el propietario de la parcela A-Z de Aldeanueva de Ebro 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 la misma o en otra u otras fincas rústicas determinadas, 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– la Parcela de origen nunca había estado plantada de viña, no hay viñedo que pudiera ser arrancado ni, en definitiva, derechos de replantación, por lo que la Resolución de 4 de mayo de 1999, que reconoció éstos, es, sin duda alguna, nula de pleno derecho.

También lo son los actos administrativos conexos que posibilitaron aquélla, como: la inscripción en el Registro de Viñedo a nombre de D. E.S. (padre de D. F.S.), de la finca de origen B-Y de Autol (La Rioja); el reconocimiento administrativo de los derechos de replantación por el supuesto arranque; y los demás actos administrativos reseñados en el apartado 6º de la Propuesta de resolución de 5 de marzo de 2015.

Por lo demás, aunque, sin duda también, ha de llegarse a la misma conclusión por tener su origen la indicada Resolución de 4 de mayo de 1999 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.

Es claro que los actos administrativos cuya revisión se pretende (primordialmente la Resolución de 4 de mayo de 1999 del Ilmo. Sr. Director General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias, pero también los actos conexos que enumera el apartado sexto de la Propuesta de resolución de 15 de marzo de 2015) 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 al acto autorizatorio de la plantación sustitutiva. En otros términos, sin aquellas conductas, el acto administrativo cuya revisión se pretende no habría 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 delictivo 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 núm. 2545/2010).

En nada obstan a estas conclusiones las alegaciones formuladas en el seno del trámite de audiencia por el interesado, que se limita a afirmar que no es “*culpable de nada*”, que en el procedimiento penal se le habría indicado que, “*si firmaba la no indemnización, esto quedaba impune*”; y que resultaría perjudicado por la declaración de nulidad.

En línea de principio, el interesado no puede alegar una supuesta buena fe por los propios efectos que – según el escrito presentado- parece pretender el interesado al oponerse a la declaración de nulidad. Efectos que no serían otros que aprovecharse de las consecuencias de un acto administrativo que trae causa de una conducta delictiva.

Por otra parte, es indiferente que el propietario y la cultivadora de la Parcela A-Z de Aldeanueva no hayan sido condenados en el procedimiento penal: las causas de nulidad del acto administrativo concurren de modo objetivo, por lo que su posición jurídica se ve inevitablemente afectada por la suerte que corran los derechos al cultivo de la vid, que tienen carácter *ob rem* y constituyen un *derecho inherente* a la misma (art. 3 LAR), como hemos señalado en diversos dictámenes (cfr. p.e. D.43/14). Por eso, si la atribución a esta última de los *derechos de replantación* de viñedo fue, sin duda alguna y por las razones indicadas, nula de pleno derecho, la declaración de nulidad expulsa esos derechos del tráfico jurídico, y su desaparición entraña la imposibilidad de aprovecharlos.

Por otra parte, el pretendido perjuicio que los interesados alegan no es tal pues, durante el tiempo posterior a la Resolución de 4 de mayo de 1999, éstos han obtenido los beneficios patrimoniales derivados de una autorización para plantar a la que no tenían derecho; y concurriendo, además, la circunstancia de no tener que devolver ese enriquecimiento al haberse renunciado, en el acuerdo a que se llegó en el procedimiento penal, al ejercicio de acciones civiles por dicho enriquecimiento.

CONCLUSIONES

Única

Procede la revisión de oficio de la Resolución administrativa de 4 de mayo de 1999 por la que se autorizaba la plantación a que se contrae el presente expediente, así como la de los otros actos administrativos conexos referidos en el apartado 6º 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 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, declarando como viñedo no inscrito la superficie de 0,4630 Has. plantadas de viñedo en la parcela A-Z de Aldeanueva de Ebro y, en consecuencia, instar el arranque de la misma.

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