

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 María Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro María Prusén de Blas, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

18/15

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en relación con el procedimiento de *revisión de oficio* núm. 04/2015, de la Resolución de 24-03-1998, de la DG de Agricultura, G. e IA de la CAR, y demás actos administrativos conexos (identificados en el apartado 4º de la Propuesta de resolución de 19-03-15), por los que se autorizó e inscribió fraudulentamente, en el Registro riojano a favor de D. J.A.S.T. (como titular de los derechos de plantación y cultivador), y D. A.S.F. (como propietario), una superficie de 0,7180 Has (0,7046 comprobadas en campo) en las Parcelas A-Z y A-Y, de Ribafrecha (La Rioja), en cuanto que plantadas con vides, en base a derechos de replantación procedentes del arranque y transferencia de derechos ficticios en la Parcela B-X de Lodosa (Navarra) por una superficie equivalente (aunque se declaró que ésta era de 0,6430 Has), 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 presente procedimiento parte del hecho de que, en la Sentencia mencionada en el encabezamiento de este dictamen, se considera probado que la Parcela B-X, de Lodosa (Navarra), nunca estuvo plantada de viñedo, por lo que no pudo generar los derechos de replantación de 0,7180 Has. en las Parcelas A-Z y A-Y, de Ribafrecha (La Rioja), en las que se autorizó a replantar y se inscribieron en el Registro de Viñedos 0,7180 Has, aunque se plantaron 0,7046 Has. (comprobadas en campo) y se declaró que los derechos de origen eran de 0,6430 Has. (las diferencias se explican por el fraude cometido y por los márgenes de tolerancia aplicados), por lo que las citadas 0,7180 Has. son, en definitiva, ilegales.

En efecto, respecto a las citadas Parcelas, se hace constar en el expediente: i) que la Parcela B-X, de Lodosa (Navarra), se trata de una cañada para el paso de ganado, siendo su titular el Comunal de Lodosa; ii) que la Parcela B-X, de Lodosa (Navarra), nunca ha estado plantada de viña, ni ha sido arrancada ni ha generado derechos según el certificado expedido por la Estación de Viticultura y Enología de Olite, perteneciente al Gobierno de Navarra; iii) que, como se comprobó en mayo de 2000, la Parcela en cuestión era un terreno de pastos y matorral bajo; y iv) que no aparece, respecto de las Parcelas A-Z y A-Y, de Ribafrecha (La Rioja), a las que presuntamente se trasladaron esos derechos, ni la autorización de plantación ni ningún documento que acredite la transferencia de derechos desde Navarra a La Rioja, la cual debiera haberse presentado ante el Ministerio de Agricultura al tratarse de diferentes Comunidades Autónomas.

A este particular, debe indicarse que la Sentencia penal antes referida contiene el siguiente relato de hechos, en lo que afecta a las Parcelas de destino (las Parcelas A-Z y A-Y, de Ribafrecha), objeto de este expediente:

*“Se declara probado que D. J.A.S.T. presentó en la Consejería de Agricultura las siguientes solicitudes de autorización de viñedo (como replantación), para las fincas:*

- Polígono A, parcela Z, con una superficie de 0,2760 Ha, y Parcela Y, con una superficie de 0,4420 Ha, ambas de Ribafrecha; como plantación arrancada, figura la del Polígono B, Parcela X de Lodosa (Navarra), por una superficie de 0,6430 Ha; la solicitud de 19 de noviembre de 1997, está rellena por L.M.A., responsable del Programa de Viñedo; fue autorizada, firmando L.M.A., como responsable de Programa, el 24 de marzo de 1998.*
- La finca del Polígono B, parcela X de Lodosa (Navarra), tiene una superficie de 0,0951 Ha, Paraje La Cañada, destinada a pastos, siendo su titular el Comunal de Lodosa, y no puede generar derechos (de ella se han derivado derechos por una superficie de 1,3790 HA), por tratarse de una cañada para el paso del ganado.*
- Realizada acta de inspección el 25 de mayo de 2000, la finca del Polígono B, parcela X, Paraje La Cañada, era un terreno de pastos y matorral bajo, y sin cultivar.*
- Según certificado de la Estación de Viticultura y Enología de Olite, perteneciente al Gobierno de Navarra, la finca B-X no ha estado nunca plantada de viña, nunca ha sido arrancada ni ha generado derechos.*
- L.M.A. alteró el Registro de Viñedo, creando derechos de plantación procedentes de la finca del Polígono B, parcela X, de Lodosa (Navarra).*
- Dn. J.A.S.T. acudió a la Consejería de Agricultura en busca de derechos de replantación, donde contactó con L.M.A., quien se ofreció como mediador con los titulares de los derechos; D. J.A.S.T. le entregó, en un primer momento y para las tres primeras solicitudes, la cantidad de 2.300.000 pesetas, y en una segunda ocasión y para las dos últimas solicitudes, la cantidad de 700.000 pesetas; el Sr. S.T. plantó de viña las fincas de su propiedad.*

- D. J.A.S.T. ha renunciado a cualquier indemnización que pueda corresponderle por estos hechos por escrito presentado en Fiscalía en fecha 8 de febrero de 2013”.

### **Segundo**

Es de señalar que 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, lleva fecha de 12 de febrero de 2014, si bien se trata de un error -connatural, en ocasiones, al momento en que se produce- que persiste en el oficio del traslado de dicha Resolución a los interesados. La fecha correcta es la del 12 febrero de 2015, ya que dicha Resolución fue enviada por correo con acuse de recibo, en el que consta, como fecha de entrega, el 16-02-15, tanto en el sello del Servicio de Correos como en la consignación manual del empleado que efectúa la entrega y en la del interesado que la recibe (D. A.S.F.).

El expediente de revisión de oficio que nos es remitido fue puesto en conocimiento de los interesados, siendo D. J.A.S.T. quien comparece, presentando un escrito único para tres distintos expedientes generados con motivo del pretendido arranque realizado en la Parcela B-X, de Lodosa (Navarra); y manifestando únicamente que, siendo cierto que, en el procedimiento penal, renunció a las indemnizaciones que pudieran corresponderle por los hechos enjuiciados, ello fue condicionado a que la Comunidad Autónoma de La Rioja no ejercitase acciones contra él. Se indica que se adjunta al escrito copia de la comparecencia realizada el 8 de febrero de 2013 ante la Ilma. Audiencia Provincial en la que se verificó la citada renuncia, aunque el citado documento no consta en el expediente. Concluye indicando que la tramitación de este expediente, deja sin efecto su renuncia y que ejercerá las acciones que puedan corresponderle contra el Gobierno de La Rioja por las cantidades entregadas en su día al Sr. A.

### **Tercero**

Con fecha 19 de marzo de 2015, el Secretario General Técnico de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente formuló la Propuesta de resolución, en la que concluye que ha de declararse la nulidad de pleno derecho de los siguientes actos administrativos:

- De la inscripción en el Registro de Viñedo de derechos de plantación procedentes del arranque de la parcela B-X de Lodosa (no se cuenta con soporte documental, pero la Sentencia referida declara probado que “L.M.A. alteró el registro de Viñedo, creando derechos de plantación procedentes de la finca del Polígono B, Parcela X, de Lodosa (Navarra)”.

- De la autorización, de fecha 24 de marzo de 1998, a favor de D. J.A.S.T. para plantar una superficie de viñedo de 0,7180 Ha. en las Parcelas A-Z (0,2760 Ha.) y A-Y (0,4420 Ha.) de Ribafrecha (La Rioja), con motivo del arranque de una superficie equivalente en la Parcela B-X, de Lodosa (Navarra).
- De la inscripción en el Registro de Viñedo de una superficie de 0,7180 Has (en la Propuesta de resolución, figura, por error una superficie de 0,7046 Has, que es la comprobada en campo; pero dicho error ha sido corregido por la comunicación a la que aludiremos luego en el Antecedente Tercero de la consulta, en el sentido de que la superficie correcta es la expresada de 0,7180 Has), en las Parcelas 83 y 84, del Polígono A, de Ribafrecha (La Rioja), con origen en el arranque de la Parcela B-X, de Lodosa (Navarra), aunque la superficie declarada de la misma fue de 0,6430 Has.

Igualmente, se propone obligar al arranque del viñedo ilegal resultante.

#### **Cuarto**

La citada Propuesta de resolución ha sido informada favorablemente por la Dirección General de Servicios Jurídicos en fecha 7 de abril de 2015.

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

##### **Primero**

Por escrito firmado y enviado electrónicamente el 9 de abril de 2015, y registrado de entrada en este Consejo el 13 de abril de 2015, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, remitió a este Consejo para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

##### **Segundo**

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito de 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**

Por comunicación electrónica de 23 de abril de 2015, la Consejería Consultante notifica al Consejo Consultivo que ha advertido un error material en la Propuesta de resolución de fecha 19 de marzo de 2015, obrante en el expediente, que se corrige en el sentido de que, en el apartado primero de la parte dispositiva de la misma, la superficie indicada de 0,7046 Has debe entenderse referida a una superficie de 0,7180 Has.

### **Cuarto**

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí 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, amén 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 24 de marzo de 1998, de la Dirección General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias, y demás actos administrativos conexos (identificados en el apartado 4 de la Propuesta de resolución de 19 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), 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.

Pues bien, en el caso que nos ocupa, la Sentencia de la Audiencia Provincial deja acreditado que la Parcela de la que, en teoría, provenían los derechos de plantación concedidos nunca estuvo con viña, al tratarse de una cañada para ganado; no habiéndose tramitado la documentación preceptiva de transferencia interautonómica de derechos ante el Ministerio de Agricultura, al tratarse de fincas situadas en Comunidades Autónomas diferentes, por lo que los derechos se autorizaron en base a unos ficticios e inexistentes.

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. A.S.F., como propietario, y D. J.A.S.T., como titular de los derechos de replantación y cultivador, 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, como en este expediente está de sobra acreditado, la Parcela de origen no estaba plantada de vid, no hay viñedo que pudiera ser arrancado ni, en definitiva, derechos de replantación que puedan haber nacido, por lo que la Resolución que reconoció éstos es, sin duda alguna, nula de pleno derecho, así como también los actos administrativos a ella conexos.

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 el primero de los actos administrativos cuya revisión se pretende, que es la Resolución de 24 de marzo de 1998, del Director General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias del Gobierno de La Rioja, se dictó “*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 acuerdo autorizador 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 (exp. núm. 2545/2010).

Esto dicho, en nada obstan a esta conclusión las alegaciones formuladas en la tramitación del expediente de revisión de oficio por D. J.A.S.T., quien sobre el fondo del asunto, nada alega en su escrito, limitándose a realizar manifestaciones acerca de la forma en que se llevó a cabo su renuncia a indemnización en el procedimiento penal, y las consecuencias del incumplimiento de ese pretendido acuerdo.

Pese a que nada afectan tales alegaciones al fondo del asunto, conviene recordar que, aun cuando se diera por acreditada la buena fe de los interesados, hay que entender que no existe el perjuicio pretendido por los mismos pues, durante todo el tiempo transcurrido desde la plantación indebidamente autorizada, han obtenido los beneficios patrimoniales de su explotación; concurriendo, además, la circunstancia de no tener que devolver ese enriquecimiento al haberse renunciado por parte de la Administración, en el acuerdo a que se llegó en el procedimiento penal, al ejercicio de acciones civiles por enriquecimiento.

## CONCLUSIÓN

### Única

Procede la revisión de oficio de la Resolución de 24 de marzo de 1998 y demás actos administrativos conexos (identificados en el apartado 4º de la Propuesta de resolución de 19 de marzo de 2015), por concurrir en 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 e instarse el arranque de la superficie de 0,7180 Has. (la superficie comprobada en campo es de 0,7046 Has.), plantada sin autorización, en los plazos previstos legalmente.





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