

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. Joaquín Espert Pérez-Caballero, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

20/15

Correspondiente a la consulta formulada por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en relación con el procedimiento de *Revisión de oficio* núm. 02/2015, de la Resolución de 24-03-1998, de la Dirección General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y demás actos administrativos conexos (identificados en el apartado 4ª de la Propuesta de resolución de 19-03-2015), 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 0,3080 Has (0,3078 Has comprobadas en campo) en la Parcela A-Z, de Ribafrecha (La Rioja), en cuanto que plantada con vides, en base a derechos de replantación procedentes del arranque y transferencia de derechos ficticios de una superficie equivalente (aunque se declaró que ésta era de 0,2580 Has) en la Parcela B-Y de Lodosa (Navarra), 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.

Ello está fundado en que la sentencia penal firme, dictada por la Audiencia Provincial de La Rioja, con fecha 3 de febrero de 2014, considera probado que D. J.A.S.T. presentó con fecha 19 de noviembre de 1997 en la Consejería de Agricultura, entre otras, la solicitud de autorización de viñedo (como replantación) de la Parcela Z del Polígono A de Ribafrecha, con una superficie de 0,3080 Has., figurando como plantación arrancada la del Polígono B, Parcela Y, de Lodosa (Navarra), por una superficie de 0,2580 Has. La

solicitud está rellena por L.M.A., responsable del Programa de Viñedo y fue autorizada por el mismo funcionario el 24 de marzo de 1998. La finca del Polígono B, Parcela Y, de Lodosa (Navarra), paraje X, destinada a pastos, y de la que es titular el Comunal de Lodosa, no puede generar derechos por tratarse de una cañada para el paso de ganado.

Además, no aparece, respecto de la Parcela A-Z, de Ribafrecha (La Rioja), a la 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.

Realizada acta de inspección el 25 de mayo del 2000, la finca del Polígono B, Parcela Y, Paraje X, en Lodosa (Navarra) 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 referida finca no ha estado nunca plantada de viña, nunca ha sido arrancada ni ha generado derechos.

En definitiva, está plenamente acreditado, como declara la repetida Sentencia, que la Parcela de origen, B-Y de Lodosa (Navarra), no estaba plantada realmente de viña, sino que se había inscrito en el Registro de Viñedo de forma fraudulenta por el acusado D. L.A.

En consecuencia, los derechos de replantación procedentes de su ficticio arranque, que sirvieron para plantar de viñedo en la Parcela Z, Polígono A de Ribafrecha, nunca existieron, sino que fueron resultado de la conducta de D. L.M.A.R., funcionario del Gobierno de La Rioja entonces encargado de estas cuestiones, con quien contactó D. J.A.S.T. en busca de derechos de replantación para varias solicitudes, abonando a aquél un total de tres millones de pesetas.

Según informe de campo de 12 de mayo de 2014, que obra en el expediente la Parcela en cuestión se encuentra actualmente plantada de viñedo, plantación que ocupa una superficie de 0,3078 Has.

Según informe de campo de 23 de abril de 2014, que obra al folio 65 del expediente, la Parcela en cuestión se encuentra actualmente plantada de viñedo, plantación que ocupa una superficie de 2,87 Has.

## **Segundo**

Por Resolución de 12 de febrero de 2014 del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, se inicia el expediente de revisión de oficio 2/2015 que ahora dictaminamos.

La Resolución de inicio es puesta en conocimiento de los interesados D. J.A.S.T. (cultivador) y D. A.S.F. (propietario), dándoles trámite de audiencia por término de diez días. El primero de ellos formula alegaciones en escrito de fecha 25 de febrero, registrado de entrada el día inmediato siguiente.

### **Tercero**

Con fecha 19 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 cuarto de los fundamentos de Derecho de la presente resolución que hicieron posible la inscripción en el Registro de Viñedo de una superficie de 0,3080 Ha. en la Parcela A-Z de Ribafrecha procedente del arranque de la Parcela B-Y de Lodosa (Navarra) todo ello de acuerdo con la sentencia previamente mencionada.*

*Segundo.- Declarar como viñedo no inscrito e instar el arranque de (una) superficie de 0,3080 Ha. en la Parcela Z del Polígono A, de Ribafrecha con motivo de la nulidad de pleno derecho de la autorización administrativa que la sustenta...”*

### **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 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 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 fecha 13 de abril de 2015, firmado, 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**

Asumida la ponencia por el 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 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 24 de marzo de 1998, de la Dirección General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias y demás actos administrativos conexos (identificados en el apartado 4º 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, D.3/03 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, que su 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, 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 la Parcela A-Z, de Ribafrecha (La Rioja) tuvo su origen en derechos de replantación, sin duda, inexistentes, pues está plenamente acreditado que la Parcela Y, del Polígono B, de Lodosa, cuyo supuesto arranque generó tales derechos, nunca estuvo anteriormente plantada de viñedo, por lo que, en modo alguno, pudo tener lugar el arranque de un viñedo inexistente.

Según los hechos declarados probados, D. 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, para cinco solicitudes, entre ellas la que es objeto del presente expediente. L.M.A. alteró el Registro de Viñedo, creando derechos de plantación procedentes de la finca del Polígono B, Parcela Y, de Lodosa (Navarra).

Aun prescindiendo del modo fraudulento en que se logró aparentar la previa inscripción de tal viña 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.T. 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 (la B-Y, de Lodosa) nunca había estado plantada de viña, 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.

Como señalábamos en nuestro dictamen D.43/14, lo cierto es que las causas de nulidad apuntadas son reconducibles, en definitiva, al apartado f) del citado art. 62.1 LPAC y concurren con total independencia de que se haya generado mediante actuaciones fraudulentas o delictivas, que es, justamente, lo que resulta de la Sentencia penal firme dictada por 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, apartado d del mismo precepto arriba citado.

Porque, en efecto, los pronunciamientos contenidos en la repetida Sentencia conducen a concluir que la causa de revisión contemplada en el art. 62.1 d) LPAC concurren, también de modo inequívoco, atendiendo a los hechos declarados probados por la misma 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, 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 a acuerdo autorizador de la plantación sustitutiva. En otros términos, sin aquellas conductas, el acto administrativo cuya revisión se pretende no habría nacido a la vía 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, el Dictamen del Consejo de Estado de 10 de febrero de 2011 (exp. num. 2.545/2010).

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, sin alegar nada sobre el fondo del asunto, se limita a realizar manifestaciones acerca de la forma en que se llevó a cabo su renuncia a indemnización en el procedimiento penal, renuncia subordinada a que por parte de la Comunidad Autónoma de La Rioja no se ejercitaran acciones contra él. Considerando que el ejercicio de la acción de revisión supone incumplimiento por parte de la Administración del meritado acuerdo, se considera liberado de aquella renuncia y anuncia el ejercicio de las acciones que correspondan en reclamación de las cantidades abonadas en su día a D. L.M.A. más los intereses devengados y los gastos de cultivo en los que haya incurrido.

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.

## CONCLUSIONES

### Única

Procede la revisión 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, declarando como viñedo no inscrito la superficie de 0,3080 Has (0,3078 comprobadas en campo) plantadas de viñedo en la Parcela A-Z, de Ribafrecha (La Rioja) 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



