

En Logroño, a 22 de mayo 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

25/15

Correspondiente a la consulta formulada por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en relación con la *Revisión de oficio núm. 27/2014, de la Resolución de 9-7-1997, del Director General de Agricultura, G. e I.A. de la CAR; y demás actos administrativos conexos (relacionados en el apartado 5º de la Propuesta de resolución de 9-4-2015), por los que se autorizó e inscribió fraudulentamente en el Registro riojano de Viñedo, a favor de Dª D.M.O.M, como propietaria, y de Dª F.C.O, como cultivadora, una superficie de 2,2100 Has. (2,1135 Has. comprobadas en campo), en las Parcelas X-A, X-B, X-C, X-D y X-E (agrupada esta última con la X-F), todas ellas sitas en Hornos de Moncalvillo (La Rioja), como plantadas con vides, en base a derechos de replantación procedentes del arranque ficticio de las Parcelas Y-G (no Z-H), Z-I, W-J y W-K, todas ellas del mismo municipio; 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 pleno derecho de la Resolución de 9 de julio de 1997, de la Dirección General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y demás actos administrativos conexos (relacionados en el Fundamento de Derecho 5º de la Propuesta de resolución de 9 de abril de 2015), mediante la cual se acordaba inscribir en el Registro Riojano de Viñedo, a favor de Dª. D.M.O.M, como propietaria, y de Dª. F.C.O, como cultivadora, una superficie de 2,2100 Has. (2,1135 Has. comprobadas en campo), en las Parcelas X-A, X-B, X-C, X-D y X-E (agrupada esta última con la X-F), todas ellas sitas en Hornos de Moncalvillo (La Rioja), en base a derechos de replantación procedentes del arranque ficticio de las Parcelas Y-G (no Z-H), Z-I, W-J y W-

K, todas ellas del mismo municipio, según indica la Resolución de inicio del procedimiento, dictada el 2 de febrero de 2015 por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja.

Ello está fundado en que la Sentencia penal firme núm. 14/2014, de 3 de febrero de 2014, de la Audiencia Provincial de La Rioja, considera probado que las fincas que generaron los derechos de replantación, nunca estuvieron plantadas de viñedo. En consecuencia, los derechos de replantación procedentes de su arranque, que sirvieron para plantar de viñedo las parcelas de destino antes indicadas, nunca existieron, sino que fueron resultado de la conducta de D. L.M.A.R.G, funcionario del Gobierno de La Rioja entonces encargado de estas cuestiones, que la indicada Sentencia califica como constitutiva de varios delitos (falsedad documental, cohecho y prevaricación).

Segundo

La mencionada Resolución de 2 de febrero de 2015 se intentó notificar a las personas interesadas en su domicilio conocido, resultando infructuosas tales comunicaciones, por lo que se procedió a su publicación en el Boletín Oficial de La Rioja de 4 de marzo de 2015 y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento correspondiente a sus últimas direcciones. Finalmente, con fecha 21 de noviembre de 2014, se entregó en las dependencias de la Consejería la indicada Resolución a la persona designada por D^a D.A.M.O.M. y D^a F.C.O.

Con fecha 17 de marzo de 2015, D^a D.A.M.O.M. presentó, ante la propia Consejería, un escrito por el que solicitaba copia del expediente administrativo, de un lado, y ampliación del plazo para presentar alegaciones, de otro. Esta última petición resultó concedida mediante Resolución de 18 de marzo de 2015.

Con fecha 8 de abril de 2015, tuvieron entrada en el Registro de la Consejería escritos de alegaciones (previamente presentados ante la Delegación de Gobierno en La Rioja el día 1 de abril de 2015), suscritos por ambas interesadas y con similar contenido, en los que, resumidamente, invocan lo siguiente:

- La insuficiencia de la documentación existente en el expediente, pues no se encuentran diversos documentos de los que se mencionan, como un informe de 15 de abril de 2014, y otra serie de documentos relativos al origen de los derechos de plantación;
- La no formulación de acusación en el procedimiento penal contra las propias interesadas;
- La ausencia de prueba de la inexistencia de los viñedos;
- La falta de declaración de nulidad de los actos previos de los que trae causa la Resolución de 2 de febrero de 2015; y

-La improcedencia de la acumulación del expediente de ilegalidad del viñedo y arranque del mismo.

Tercero

Con fecha 9 de abril de 2015, el Secretario General Técnico de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente formula la oportuna Propuesta de resolución. En ella concluye:

- En primer lugar, que ha de declararse la nulidad de pleno derecho de la Resolución de 9 de julio de 1997, del Director General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias, mediante la que se acordó inscribir de oficio en el Registro de Viñedo las fincas del Polígono X, Parcelas A, B, C, D y E (agrupada esta última con la F), de Hornos de Moncalvillo (La Rioja) a favor de D^a D.A.M.O.M, por una superficie de 2,1135 Has., con derechos de replantación procedentes del arranque ficticio de las Parcelas Y-G, Z-I, W-J y W-K, todas ellas del mismo municipio, así como los actos previos conexos referidos en el Fundamento de Derecho 5º de la Resolución.

- En segundo término, que ha de declararse como viñedo no inscrito una superficie de viñedo de 2,1135 Has. ubicada en el Polígono X, Parcelas A, B, C, D y E (agrupada esta última con la F), de Hornos de Moncalvillo, 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.

Cuarto

Con fecha 28 de abril de 2015, la Dirección General de los Servicios Jurídicos emitió informe favorable a la Propuesta de resolución.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 29 de abril de 2015, y registrado de entrada en este Consejo el 4 de mayo 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, firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 5 de mayo 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 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 julio 1998” de la Dirección General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias.

Como hemos explicado de forma reiterada en numerosos dictámenes (véanse, especialmente, los núm. D.11/01, D.26/01, D3/03 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.2/15, D.5/15, D.6/15, D.7/15, D.8/15, D.9/15, D.11/15, D.16/15, D.17/15, D.18/15, D.19/15 y D.20/15) 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, los cuales, mediante su Derecho interno –en nuestro caso, tanto el estatal cuanto el autonómico– no pueden modificarlos, 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 o 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.

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 fincas del Polígono X, Parcelas A, B, C, D y E (agrupada esta última con la F), de Hornos de Moncalvillo, tuvo su origen en derechos de replantación, sin duda, inexistentes, pues está plenamente acreditado que las Parcelas Y-G, Z-I, W-J y W-K, todas ellas del mismo municipio, que, en su momento, se consideraron como generadoras de tales derechos, nunca estuvieron plantadas de viñedo, por lo que, en modo alguno, pudo tener lugar su arranque.

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 D.A.M.O.M, como propietaria, y D^a F.C.O, como cultivadora, 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: 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 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.

Consecuentemente, 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 que pudiesen haber nacido, por lo que la Resolución de 9 de julio de 1997 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], siendo lo cierto 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 por la Audiencia Provincial de La Rioja con fecha 3 de febrero de 2014.

En nada obstan a esta conclusión las alegaciones formuladas en la tramitación del expediente de revisión de oficio por las dos personas interesadas, quienes, en definitiva, invocan lo dispuesto en el art. 106 LPAC, según el cual *«las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes»*.

En efecto, dicha norma 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 constituir a 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 sucede en este caso— no concurren, en modo alguno, los requisitos fácticos que permiten dictarlo.

Respecto a la buena fe que alegan las interesadas, puesto que “*no constan entre las personas a que se refiere la sentencia*”, cierto es que no resultaron condenadas por la misma, ni tampoco quien les cedió los derechos replantación, según el vigesimotercero de los hechos declarados probados, el cual, además, deja claro que, tanto la previa declaración de encontrarse las fincas de Hornos de Moncalvillo plantadas de viñedo cuando se procedió a su inscripción en el Registro de viñedos, como su posterior arranque, partieron de hechos ficticios con la colaboración de documentos irregulares elaborados por el funcionario penalmente condenado, Sr. A.

Es claro que el acto administrativo cuya revisión se pretende, que es la resolución de 9 de julio de 1997, del Sr. 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 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 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 núm. 2545/2010).

Conforme a lo indicado hasta el momento, resulta acreditado en el expediente que los derechos de replantación eran inexistentes, pues las parcelas que se consideraron como generadoras de los mismos nunca estuvieron plantadas de viñedo. Por ello, no es necesaria la previa declaración de nulidad de los actos precedentes, siendo perfectamente válida la opción de incluir en el expediente de revisión de oficio también los actos previos conexos con la misma, pues su revisión va implícita en la declaración de nulidad (por inexistencia)

de los derechos de replantación obtenidos de uno viñedos inexistentes y, por lo tanto, indebidamente inscritos como tales en su día.

Tampoco resulta convincente el argumento del tiempo transcurrido desde que se dictó el acto objeto de revisión (9 de julio de 1997) hasta que se dicta la Resolución que inicia el procedimiento (2 de febrero de 2015), que determina, según el interesado, que la pretensión de la Administración atente contra los principios de seguridad jurídica y buena fe, lo que resulta improcedente, máxime cuando el hecho de que hayan transcurrido más de 16 años, no sólo no afecta a la existencia o inexistencia de las causas de nulidad, sino que permite afirmar que, durante ese tiempo, las interesadas han obtenido los beneficios patrimoniales derivados de una autorización para plantar y de una plantación efectuada a la que no tenía derecho.

CONCLUSIONES

Única

Procede la revisión de la Resolución administrativa a que se contrae el presente expediente, por concurrir en ella 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