

En Logroño, a 6 de julio 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

36/15

Correspondiente a la consulta formulada por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en relación con el expediente de *revisión de oficio núm. 8/2015, de la Resolución de 18 de mayo de 1998, de la DG de Agricultura e IA de la CAR, y demás actos administrativos conexos (identificados en el apartado 5º de la Propuesta de resolución de 7 de mayo de 2015), por los que se autorizó e inscribió fraudulentamente en el Registro Riojano de Viñedo, a favor de D. E.U.A, como propietario y de Ú.H.CB (ahora Ú.M.CB), como cultivador, una superficie de 0,2640 Has, en las Parcelas A-B; A-C; A-D y A-E, de Torremontalbo (ahora Uruñuela) en La Rioja, en cuanto que parcialmente plantadas con vides en base a derechos de replantación procedentes del arranque ficticio de la misma superficie en la Parcela F-G, de Fuenmayor (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 considera que ha de declararse la nulidad parcial de la Resolución de 18 de mayo de 1998, de la Dirección General de Agricultura e Industrias Agroalimentarias de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y demás actos administrativos conexos (identificados en el apartado 5º de la Propuesta de resolución de 7 de mayo de 2015), por los que se autorizó e inscribió fraudulentamente en el Registro Riojano de Viñedo, a favor de D. E.U.A, como propietario y de U.H.CB (ahora U.M.CB), como cultivador, una superficie de 0,2640 Has, en las Parcelas A-B; A-C; A-D y A-E, de Torremontalbo (ahora Uruñuela) en La Rioja, en

cuanto que parcialmente plantadas con vides en base a derechos de replantación procedentes del arranque ficticio de la misma superficie en la Parcela F-G, de Fuenmayor (La Rioja), según hechos declarados probados por la Sentencia 14/2014, de 3 de febrero, según indica la Resolución de incoación del procedimiento, dictada el 25 de marzo 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 la finca que generó los derechos de replantación (Parcela F-G, de Fuenmayor), que fueron transmitidos por D. A.A. A. -esposo de D^a A.A.F, que figuraba como propietaria y cultivadora de dicha finca a D. E.U.A. el 17 de noviembre de 1997, por un precio de 300.000 pesetas, nunca estuvo plantada de viñedo.

En consecuencia, los derechos de replantación procedentes de su arranque, que sirvieron parcialmente –sólo en una extensión de 0,2640 Has.- para plantar de viñedo las Parcelas A-B, A-C, A-D y A-E, de Torremontalbo (actualmente, Uruñuela), 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 25 de marzo de 2015 fue notificada a los interesados el día 31 de marzo de 2015.

Con fecha 16 de abril de 2015 tuvo entrada en el Oficina General de Registro de la Comunidad Autónoma de La Rioja un escrito de alegaciones (previamente presentado ante el Departamento de Administración Pública y Justicia del Gobierno Vasco el día 13 de abril de 2015), suscrito por D. E.Ú.A, en el que, resumidamente, invoca lo siguiente: i) que ha de tomarse en consideración que adquirió de buena fe a D. A.A.A. (esposo de D^a A.A.F) los derechos de replantación de la finca del Polígono F-G, de Fuenmayor, de 0,2640 Has, siendo absolutamente desconocedor de que en dicho inmueble nunca hubo viña, por lo que la plantación posteriormente realizada en base a tales derechos ha de ser considerada legal, debiendo ser conservada su inscripción en el Registro de Viñedos; y ii) que, en defecto de lo anterior, la Administración Pública ha de responder por los daños y perjuicios causados como consecuencia de un acto doloso consumado por un funcionario a su servicio.

Tercero

Con fecha 7 de mayo 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 parcial y de pleno derecho: i) de la Resolución de 18 de mayo de 1998, del Director General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias, con un alcance sólo de 0,2640 Has. (que es la superficie que provenía del arranque ficticio de la Parcela F-G de Fuenmayor); entendiéndose la autorización administrativa válidamente concedida para una superficie de 2,124 Has., resultante de detraer, a la superficie inicialmente concedida (2,3880 Has.), la superficie que tiene su origen en los derechos creados ficticiamente (0,2640 Has.); y ii) de los actos previos conexos, referidos en el apartado quinto de la Propuesta de resolución.

-En segundo término, que ha de declararse como viñedo no inscrito una superficie de viñedo de 0,2640 Has, ubicada en las Parcelas A-B, A-C, A-D y A-E de Uruñuela (antes Torremontalbo, La Rioja), con motivo de la nulidad de pleno derecho de la autorización concedida para esas Parcelas, 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 4 de junio 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 el 15 de junio de 2015, y registrado de entrada en este Consejo el 16 de junio 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 16 de junio de 2015, firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 17 de junio 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 parcial y de pleno derecho de la Resolución de 18 de mayo de 1998 de la Dirección General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias y demás actos administrativos conexos señalados en el apartado 5º de la Propuesta de resolución de 7 de mayo de 2015.

Como hemos explicado de forma reiterada en numerosos 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, D.11/15, D.16/15, D.17/15, D.18/15, D.19/15, D.20/15, D.25/15, D.31/15 y D.32/15), 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 Parcelas A-B, A-C, A-D y A-E, de Torremontalbo (actualmente Uruñuela, La Rioja), tuvo su origen, en la parte correspondiente a una superficie de 0,2640 Has., en derechos de replantación, sin duda, inexistentes; pues está plenamente acreditado que la Parcela F-G, de Fuenmayor (La Rioja), que, en su momento,

se consideró como parcialmente generadora de tales derechos, nunca estuvo plantada 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 parcial y de pleno derecho prevista en el artículo 62.1.f) LPAC, al haberse dictado un acto, por el que D. E.Ú.A, como propietario, y Ú.H, C.B. (actualmente Ú.M, C.B.), como cultivador, adquirieron facultades o derechos –a través de la práctica del oportuno asiento en el Registro vitícola– faltando en parte (en lo relativo a 0,2640 Has.) 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– una de las Parcelas de origen (la F-G de Fuenmayor) no estaba plantada de vid, no hay viñedo que pudiera ser arrancado ni, en definitiva, derechos de replantación que pudiesen haber nacido de su arranque, por lo que la Resolución de 18 de mayo de 1998 que reconoció éstos es, sin duda alguna, parcialmente nula de pleno derecho.

Por lo demás, aunque también sin duda, 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.

Respecto a la buena fe que alega D. E.Ú.A, puesto que *“cuando adquirí a D. A.A.A, esposo de D^a J.A, los derechos de replantación de la Parcela F-G, de Fuenmayor, de 0,2640 Has., por importe de 300.000 de las antiguas pesetas, y que se transfirieron en el Registro de Viñedos para las Parcelas A-B, A-C, A-D y A-E, de Torremontalbo, era absolutamente desconocedor de que en el inmueble transmitido nunca hubo viña”*, preciso se hace recordar (como ya lo hicieron nuestros antes citados dictámenes ante alegaciones similares) que la buena fe como límite a la facultad de revisión (art. 106 LPAC) podría ser 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; mientras que 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 y de forma parcial (como ha quedado dicho) los requisitos fácticos que permiten dictarlo.

En su segunda y última alegación, el Sr. Ú.A. advierte que, de dictarse una resolución contraria a sus intereses, la Administración Pública ha de responder por los daños y perjuicios causados como consecuencia de un acto doloso consumado por un funcionario a su servicio, estando -por ello- *“habilitado para interponer una acción de responsabilidad patrimonial, ..., pues no cabe duda que estamos ante una culpa in eligendo y/o in vigilando”*, cuestión que en el presente procedimiento no alcanza relevancia alguna, máxime cuando todavía no se ha producido ninguna lesión patrimonial que pueda ser objeto de resarcimiento.

Es claro que el acto administrativo cuya revisión se pretende, que es la Resolución de 18 de mayo de 1998, del Sr. Director General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias y demás actos administrativos conexos con ella objeto de este procedimiento, 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 (y los a él conexos) 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 -en parte- eran inexistentes, pues una de las Parcelas que se

consideró como generadora de los mismos nunca estuvo plantada 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 a 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 unos 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 (18 de mayo de 1998) hasta que se dicta la Resolución que inicia el procedimiento (25 de marzo de 2015), que determina, según el interesado, que la pretensión de la Administración atente contra los principios de seguridad jurídica y buena fe; 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, el interesado ha obtenido (se insiste: en parte) beneficios patrimoniales derivados de una autorización para plantar a la que no tenía derecho.

CONCLUSIONES

Única

Procede la revisión parcial de la Resolución administrativa a que se contrae el presente expediente, por concurrir en ella, también en parte, 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 la superficie de 0,2640 Has. en las Parcelas A-B, A-C, A-D y A-E de Torremontalbo (actualmente Uruñuela, La Rioja) que, en su día, fueron plantadas de viñedo, sin que existieran, respecto a la indicada superficie, 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