

En Logroño, a 23 de noviembre de 1999, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D. Joaquín Ibarra Alcoya y D. Jesús Zueco Ruiz, que actúa como ponente, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**37/99**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja en el procedimiento de revisión, iniciado de oficio, relativo a la autorización de plantación sustitutiva de viñedo sobre una parcela propiedad de D. V.C.A..

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

En impreso oficial de la Consejería de Agricultura y Alimentación del Gobierno de La Rioja fechado el 22 de enero de 1.996, se formula por D. J.B.V. *declaración de arranque* del viñedo sito en el polígono N ,parcela 575, del municipio de Fonzaleche, con una superficie de 45 as. 62 cas.

En la declaración, se hace constar por el declarante su doble condición de cultivador y propietario de la finca, constando en el apartado G del impreso a rellenar por la “Unidad técnica competente” que la finca indicada tiene derecho de replantación hasta la campaña 2.003 y que queda inscrita en el Registro de Parcelas con derecho a Replantación, señalándose la fecha de 9 de mayo de 1.996, una firma ilegible y el sello de la Consejería.

## Segundo

Suscrito en igual fecha, se presenta escrito, ajustado a modelo oficial conjunto del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y de la Consejería de Agricultura y Alimentación del Gobierno de La Rioja, de *solicitud de transferencia de derecho de replantación de viñedo*, en que el ya citado D. J.B.V. cede a D. V.C.A., como adquirente, el derecho de replantación de la finca antes identificada –junto con otras, ajenas al presente dictamen, de una superficie conjunta de 60 as.-, constando al pie del impreso en el epígrafe I “Certificación” que “*examinada la presente solicitud y efectuadas las comprobaciones oportunas, se certifica la cesión del derecho de replantación de la superficie que figura en el apartado C con pérdida del derecho de replantación, que se transfiere a la superficie que figura en los apartados F y H*”.

La diligencia aparece fechada el 23 de mayo de 1.996 sin que aparezca firmado y sí sellada con el sello de la Consejería.

## Tercero

En igual fecha de 22 de enero de 1.996, aparece suscrito un tercer impreso oficial de la Consejería de Agricultura y Alimentación del Gobierno de La Rioja en que D. V.C.A. formula *solicitud de autorización de viñedo y de inscripción en el Registro de Viñas del Consejo Regulador*, consignando su condición de cultivador y propietario de una parcela sita en Sajazarra con una extensión de 1 ha. 16 as. 42 cas. sobre la que se proyecta una nueva plantación sustitutiva de las que se dicen arrancadas, entre las que figura la preexistente en el polígono N, parcela 575 de Fonzaleche.

En el apartado “H” del impreso consta la *autorización de la nueva plantación* suscrita, en fecha ilegible de 1.996, por el Jefe de Sección de Producción Vegetal y el Director General de Agricultura, y, en el apartado “K”, la inscripción en el Registro de Plantaciones de Viñedo de la Consejería, en fecha de mayo de 1.997, sin que conste rúbrica de la diligencia y sí el sello de la Consejería.

Tal diligencia “K” es consecuente con la declaración que consta en los apartados “T” y “J” sobre la planta utilizada y finalización de los trabajos de replantación que, se declara por el Sr. C. en fecha de 5 de abril de 1.997, han concluido el 25 de marzo anterior.

#### Cuarto

Por escrito de 29 de abril de 1999, D<sup>a</sup> M.C.G.U.C. se dirige a la Consejería de Agricultura, Sección Viñedos, exponiendo que, habiendo heredado la parcela 575 del polígono N de Fonzaleche, solicita se le remita información *“de la persona que en su día se presentó en su Consejería diciendo que él era el propietario y productor de dicha viña y les solicitó a ustedes el poder arrancar y volver a plantar en otro lugar o término”*. Al escrito se adjuntaba certificación administrativa acreditativa de la adjudicación de la finca núm. 575 a D. F.G. U.M., por acuerdo firme de la Concentración Parcelaria de Fonzaleche. La certificación lleva fecha de 26 de enero de 1.994.

Según manifestación verbal hecha por la misma interesada y de la que se hace eco un escrito e informe suscritos por el Jefe de la Sección de Registros e Intermediación de la Dirección General de Agricultura a los que luego se hace mérito, la citada señora indica que el viñedo objeto del expediente no está arrancado, aludiendo igualmente al uso indebido de los derechos de replantación por el peticionario *“que era cultivador”*.

#### Quinto

Por la Jefatura de Sección mencionada en el antecedente que precede, se cursa escrito de 14 de junio de 1.999, dirigido a la Secretaría General Técnica de la Consejería, aludiendo a ser éste un *“caso similar a otros ya remitidos”* y señalando que *“existe de fondo un error de la propia Administración (grabación incorrecta de un dato de propiedad) y una falta de verificaciones de la situación de arranque y propiedad de la finca”*.

En informe de dicha Jefatura, de 15 de junio de 1.999, se hace historia de las vicisitudes administrativo-registrales de la finca en cuestión, concretadas en una serie de variaciones sobre el nombre de su cultivador y de su propietario operadas desde el 17 de junio de 1.988 hasta el 23 de marzo de 1.991; variaciones consistentes en un cambio inicial de cultivador (1.988) que pasa a hacerse constar como cultivador y propietario (1.991) concentrando tal doble cualidad en D. J.B.V., siendo así que dicha persona sólo aparece como cultivador no propietario en la modificación de datos de 1.988. Se recoge, igualmente, la circunstancia de que en el ínterin, en las actuaciones de diciembre de 1.990, incluso se había consignado la condición de *“desconocido”*, siquiera a mano constaba D. F.G.U, como tal.

El informe señala que al coincidir por ello, cuando se hace la declaración de arranque

en 22 de enero de 1.996, el propietario declarado con el registrado, se generaron a su favor derechos de replantación que se transfieren a D. V.C..

A continuación, se explica que se habría utilizado un derecho de replantación inexistente por no haberse arrancado el viñedo y una adjudicación errónea al cultivador de la finca por ser procedimiento general el considerar al propietario de la finca como titular del derecho de replantar, por lo que una y otra circunstancia, mediando la falsedad en documento del beneficiado y la falta de comprobaciones de la Administración, hace plantear el estudio de acto nulo de pleno derecho de la declaración de arranque, de la transferencia de derechos de replantación y de la plantación de viñedo en Sajazarra.

### **Sexto**

Aparecen en el expediente sendos comunicados de la Dirección General de Agricultura, registrados de salida el 15 de junio de 1.999, y dirigidos a las tres personas interesadas, reclamante, cedente y cesionario de los derechos de replantación, en los que se anuncia que, en función de los antecedentes que reseña, análogos a los obrantes en el informe a que se hace mención en el antecedente que precede, se procederá a revisar las actuaciones realizadas.

### **Séptimo**

En informe razonado de 9 de septiembre de 1.999, emitido por el Jefe de Sección de Normativa y Asistencia Técnica, se propone el inicio del proceso de revisión de oficio previsto en el artículo 102,1 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo Común, permitiendo a las partes implicadas formular alegaciones y presentar la documentación que proceda.

Tal propuesta motiva la Resolución de 16 de septiembre de 1.999 dictada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura en que se acuerda iniciar el oportuno expediente administrativo de revisión de oficio y notificar a las partes tal acuerdo a fin de que pudieran formular alegaciones o presentar documentos acreditativos de sus respectivos derechos en el plazo de 15 días hábiles.

### **Octavo**

Notificada la expresada Resolución a las tres partes implicadas, por correo certificado con acuse de recibo fechado el 28 de septiembre de 1.999, es únicamente D<sup>a</sup> M.C.G.U. quien hace uso del trámite concedido, no presentando alegaciones pero sí aportando documentación acreditativa de la titularidad de la finca y tres declaraciones juradas, dos referentes al cultivo actual de la finca por la citada señora, y otra, firmada por quien dice haber sido su cultivador

en aparcería desde 1.992 a 1.995, en que se afirma el cultivo actual y titularidad de la misma.

## **Noveno**

El 20 de octubre de 1.999 se formula propuesta de resolución por el Sr. Jefe de la Sección de Normativa y Asistencia Técnica, con Vº Bº de la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica, en que, previa la fundamentación correspondiente, se propone anular el reconocimiento de la declaración de arranque efectuado el 9 de mayo de 1.996 sobre la finca a la que se contrae el presente expediente y de la autorización de plantación sustitutiva, por una superficie de 0,4562 has., al no cumplirse el requisito esencial para la autorización consistente en que se haya efectuado el arranque real y efectivo, sin perjuicio de las controversias privadas entre los particulares en relación a la titularidad de los derechos de replantación.

En la misma propuesta se considera que, de tal anulación, no deriva derecho a indemnización alguna por provenir aquélla del incumplimiento de una obligación –la de arranque- que le competía cumplir con base a los artículos 4 y 6 de la Orden 30/97 de 28 de agosto de 1.997.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito fechado el 3 de noviembre de 1999, registrado de entrada en este Consejo el mismo día, el Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

### **Segundo**

Mediante escrito también de 3 noviembre de 1999, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### **Tercero**

Designado ponente el 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 señalada en el encabezamiento.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Necesidad de dictamen del Consejo Consultivo en los procedimientos de revisión de actos nulos.**

De conformidad con lo previsto en el artículo 8.4 H del Reglamento orgánico del Consejo Consultivo de La Rioja, aprobado por D. 33/1.996, de 7 de junio, en relación con el artículo 102.1 de la Ley 30/1.992, de 30 de Diciembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, es preceptivo el dictamen de este Consejo Consultivo, si se opta por el órgano competente por recabarlo del mismo y no del Consejo de Estado.

### **Segundo**

#### **Órgano competente para iniciar y resolver el procedimiento de revisión de oficio.**

Resulta competente para la iniciación y resolución del presente expediente de revisión de oficio el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, por las razones ya argüidas en la propuesta de resolución obrante en el expediente y de que este Consejo se hacía eco más ampliamente en el Fundamento Jurídico Segundo de nuestro Dictamen 32/99, de 7 de octubre del corriente año.

Ello sin perjuicio de que subsista la recomendación, a que en dicho Dictamen anterior se aludía, en el sentido de manifestar la conveniencia de una modificación de la legislación autonómica a fin de evitar el vacío legal actualmente registrado en esta materia de la revisión de oficio.

De otra parte, el procedimiento se ha instruido de oficio, en concordancia con el contenido del primer escrito remitido a la Consejería por D<sup>a</sup> C.G.U. que no suponía

propiamente ninguna pretensión en tal sentido, y de conformidad con el contenido del informe de 9 de septiembre de 1.999 emanado del Jefe de Sección de Normativa y Asistencia Técnica que proponía tal iniciación.

### **Tercero**

#### **Extensión de la revisión instruida de oficio.**

La Resolución de 16 de septiembre de 1.999 por la que se acuerda el inicio del procedimiento administrativo de revisión que ahora nos ocupa, es consecuencia de diversas diligencias previas que, cual las comunicaciones dirigidas en escrito registrado de salida el 15 de junio del mismo año y el informe del Jefe de Sección de Registro e Intermediación, aluden a la posibilidad de proceder a revisar *“la declaración de arranque de transferencia de derechos de replantación, y de la plantación de viñedo en Sajazarra”*, por si pudieran considerarse como actos nulos de pleno derecho.

En la propia propuesta de resolución de 20 de octubre se alude a tales extremos como antecedentes, bajo la rúbrica *“forma de iniciación”*, si bien, en el texto dispositivo propuesto, se propone más precisamente *“anular el reconocimiento de la declaración de arranque efectuado el 9 de mayo de 1.996 sobre la finca rústica del polígono N , parcela nº 575 del término municipal de Fonzaleche y la autorización de plantación sustitutiva sobre la finca rústica del polígono nºM parcela 504, sita en Sajazarra, por una superficie de 0,4562 hectáreas, sin perjuicio de las controversias privadas que puedan existir entre los particulares en relación a la titularidad de los derechos de replantación”*.

Ello suscita la cuestión referente al objeto del procedimiento de revisión de oficio sometido a nuestra consideración.

Acerca de tal extremo ya ha tenido ocasión de pronunciarse este Consejo con ocasión de nuestro Dictamen 32/99 referido a un caso, no análogo al presente, pero en el que se hacían una serie de consideraciones de aplicación general a estos supuestos.

Conforme señalábamos entonces, la Administración carece de potestad para revisar los actos de los particulares comunicados a la misma, a los que parece referirse el informe de 15 de junio de 1.999 referenciado *supra*, pero sí la posee para la revisión de su *“actuación de validación, certificación o toma de razón”*, incorporada a los documentos presentados por los particulares con las consecuencias inherentes a tal revisión.

En el mismo fundamento jurídico se hacía amplia glosa de la normativa vigente en

esta materia y de la naturaleza de las distintas actuaciones registradas en este tipo de expedientes así como de la incidencia sobre las mismas de la actuación administrativa.

Se concluía con una recapitulación sobre la normativa vigente en la que se criticaba expresamente el sistema seguido por la Orden 30/97 preconizando la corrección del mismo para evitar la inseguridad jurídica *“en un ámbito tan importante para la economía riojana como es el vitivinícola”*.

Es obvio que las apreciaciones contenidas en nuestro anterior Dictamen deben mantenerse en su integridad, aunque ahora referidas no a aquella Orden 30/97, erróneamente citada en la propuesta de resolución, sino a la Orden de 29 de diciembre de 1995, entrada en vigor el 1º de enero de 1.996, a la que se acogen las declaraciones presentadas el 22 de enero de 1.996 origen de las actuaciones administrativas sujetas al procedimiento de revisión y que lo fueron mucho antes de la vigencia de la Orden 30/97, Orden aquella más sucinta, incluso, que la que, con todo, motivó nuestra crítica en el tan repetido Dictamen 32/99.

#### **Cuarto**

##### **Sobre las circunstancias concurrentes en el presente supuesto.**

El análisis detallado del presente expediente permite deducir las siguientes circunstancias:

1ª.- Al amparo de los artículos 3 y 4 de la Orden 29 de diciembre de 1.995, se presentan, el 22 de enero de 1.996, las declaraciones reseñadas en los antecedentes de hecho de este Dictamen en que D. J.B.V., que se dice propietario de una finca en Fonzaleche, declara su arranque del viñedo plantado en la misma; el mismo señor solicita autorización de transferencia del derecho de replantación a favor de D. V.C.A., y, éste último solicita la autorización de la correspondiente plantación sustitutiva y la inscripción en el Registro de Viñas del Consejo Regulador.

2ª.- Las expresadas solicitudes son conformadas por la Administración con las correspondientes diligencias de inscripción en el Registro de Parcelas con Derecho a Replantación (9 de mayo de 1.996), certificación de cesión del derecho de replantación (23 de mayo de 1.996), autorización de la plantación sustitutiva (fecha ilegible de 1.996) e inscripción en el Registro de Plantaciones de Viñedo (mayo de 1.997).

3ª.- Dª M.C.G.-U.C. dirige su primer escrito el 29 de abril de 1.999 y acredita fehacientemente a lo largo del procedimiento de revisión incoado de oficio, la titularidad

propia de la parcela 575 del polígono N de Fonzaleche, por herencia de D. F.G. U., y la titularidad del finado, declarada ya en Acuerdo firme de 26 de enero de 1.994 obrante en el expediente de Concentración Parcelaria de la localidad de Fonzaleche.

Igualmente aporta sendas declaraciones juradas de la situación de propiedad de la finca, de su cultivo actual por dicha interesada y de la no realización del arranque declarado por D. J.B.V..

4ª.- Ninguno de los dos interesados declarantes de 1.996 formula alegación alguna en el período concedido a tal efecto en el acuerdo inicial incoando el procedimiento de revisión.

Tan sorprendente omisión permite a este Consejo deducir, sin mayores consideraciones, que la situación denunciada por la Sra. G.-U. acerca de la falta, por parte del Sr. V., de disponibilidad de unos derechos sobre las viñas existentes sobre la parcela cuya propiedad consta acreditada en el expediente es, en principio, totalmente ajustada a la realidad. Y tampoco cabe dudar de que no se ha llevado a cabo el arranque del viñedo o “descepe” en la terminología de la Orden 29 de diciembre de 1.995, cuya realización hubiera permitido, aún salvado el obstáculo impeditivo que la falta de disponibilidad del derecho de plantación implica, acceder a la autorización de la plantación de viñedo concedida.

## Quinto

### **Sobre la existencia de una causa de nulidad de pleno derecho en el reconocimiento de la declaración de arranque y en la autorización de plantación sustitutiva.**

Cuanto se señala en el fundamento anterior permite ya adelantar que son plenamente ajustadas las consecuencias jurídicas que se contienen en la propuesta de resolución revisora que se somete a nuestra consideración.

Es obvio que, no habiéndose producido el arranque o descepe del viñedo existente en la finca de Fonzaleche, el reconocimiento de mismo, hecho anónimamente y con un simple sello en tinta por la Consejería de Agricultura el 9 de mayo de 1.996, y sus consecuencias, singularmente la autorización de plantación sustitutiva hecha en 1.996, por lo que a la superficie de 0,4562 Has. de aquella finca de Fonzaleche respecta, son actos administrativos que pueden incluirse en el supuesto de nulidad de pleno derecho contemplado en el artículo 62 f) de la Ley 30/92, al haberse otorgado facultades o derechos careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición.

La consideración que procede bastaría, en principio, para concluir afirmando el ajuste a Derecho de la propuesta de resolución formulada en este concreto aspecto de la revisión de los actos administrativos a que en la misma se alude, si bien parece oportuno hacer dos consideraciones añadidas:

1ª.- Si bien, como se indica en los antecedentes de aquélla, todo induce a considerar que la declaración de arranque es falsa, tanto en cuanto a la realización del mismo cuanto en lo tocante a la propiedad que el solicitante dice ostentar, y que tal falsedad pudiera ser constitutiva de un delito enjuiciable por los tribunales ordinarios, dado el carácter prejudicial de las cuestiones penales, ello no significa, como en el tan repetido Dictamen 32/99 se señalaba, independientemente de que la falsedad, entendida como hecho punible, no sirva de soporte a la revisión a acordar, *“que la Administración haya de permanecer indiferente ante la noticia de un posible delito, pues si observa indicios suficientes de su existencia, debe remitir las actuaciones al Ministerio Fiscal en los términos del artículo 262 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal”*.

En el presente caso, debe reiterarse esta afirmación, máxime tratándose de un supuesto en que, a diferencia del contemplado en el anterior Dictamen, no se trata de una supuesta falsedad de una firma, cuya indagación y certeza no permite una constatación tan patente como la que ahora se puede deducir de la documentación presentada en el expediente por Dª M.C.G.U. y ello independientemente de las acciones que a la misma correspondan.

2ª.- Igualmente, son reproducibles las consideraciones que entonces hacíamos acerca de la necesidad de que la actividad administrativa no se realice de manera rutinaria.

En efecto, por grande que sea la carencia de medios administrativos de que la Consejería de Agricultura se halle provista, la propia historia de los acontecimientos, reseñada en el informe del Jefe de Sección de Registros de 15 de junio de 1.999, hace inexplicable la autorización que se propone revisar y revela un funcionamiento manifiestamente perfectible de los servicios correspondientes que debe corregirse en el futuro para evitar este tipo de situaciones.

Ello por no hablar de la práctica, al parecer bastante generalizada, consistente en no hacer el físico reconocimiento de los terrenos que se dicen descepados y a cuyo extremo se alude en un apartado impreso del documento-tipo existente y que, sintomáticamente, ni siquiera se firma en el caso presente por el responsable correspondiente, siendo así que expresamente se ordena tal comprobación del descepe en la Orden de 9 diciembre de 1995.

Es evidente que en una materia de la trascendencia social y económica como la que

nos ocupa no existen circunstancias de ningún orden que justifiquen situaciones como las experimentadas en el expediente sometido a nuestra consideración.

## **Sexto**

### **Sobre el posible derecho a indemnización**

El apartado segundo de la propuesta de resolución alude a la improcedencia de reconocer derecho alguno de indemnización a favor del beneficiario del derecho de replantación originariamente concedido.

Como argumentación de ello, se cita el incumplimiento de la obligación contenida en los artículos 4 y 6 de la Orden 30/97, con lo que, de existir daño, el destinatario de la autorización está obligado a soportarlo.

Independientemente de que, conforme a lo que con anterioridad se indica, sea de aplicación la Orden 29 de diciembre de 1.995 y no la anteriormente indicada en la propuesta de resolución, parece claro que, con su propio silencio en el expediente instruido, no es ya que el Sr. C. sufra una lesión que legalmente debe soportar, sino que el eventual daño que le pueda suponer la revisión parcial de la autorización de replantación al mismo concedida, sería, en todo caso, consecuencia de una decisión obligada por una actuación llevada a cabo por aquél en connivencia con el cedente de unos derechos que no le correspondían, por lo que sólo al mismo perjudicado y a la actuación fraudulenta del mismo y del Sr. V. se debe ese perjuicio que, con toda evidencia, no puede reclamar de la Administración.

Y ello al margen de que la propia Administración haya intervenido con una superficialidad manifiesta con ocasión de las solicitudes ante ella presentadas.

No es, por tanto, la obligación de soportar un perjuicio por ministerio de la Ley, sino su directa intervención en las actuaciones administrativas cuya revisión puede originar un daño, lo que justifica su no imputación a la Administración, y la exclusión del principio general del derecho a la indemnización a que alude el artículo 139,1 de la Ley 30/92.

## **CONCLUSIONES**

### **Única**

Se informa favorablemente la anulación de los actos administrativos a que se alude en la propuesta de resolución sometida a nuestra consideración, sin que proceda ninguna indemnización por daños y perjuicios.

Este es el dictamen que emitimos, pronunciamos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.