

En Logroño, a 24 de octubre de 2014, 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. Pedro de Pablo Contreras, D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios y D. José Luis Jiménez Losantos, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

43/14

Correspondiente a la consulta formulada por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en relación con el *expediente de Revisión de oficio núm. 14/14, de la Resolución de 10 de julio 1997, de la Dirección General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias, y demás actos administrativos conexos, por la que se inscribió fraudulentamente, a favor de la difunta D^a M. M. S. J., en el Registro riojano de viñedo, la parcela xx-xx, en 0,84 Has, sita en Navarrete (La Rioja), como plantada con vides en base a derechos replantación procedentes del arranque ficticio de las parcelas x-xxx, en 0,41 Has, y 2-102, en 0,4260 Has, ambas sitas en Hornos de Moncalvillo (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 la Resolución de 10 de julio de 1997, del Director General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias, en la cual se acordó inscribir de oficio en el Registro de Viñedo la finca del Polígono xx, Parcela xx, de Navarrete a favor de doña M. M. S. J. por una superficie de 0,8400 hectáreas.

Ello está fundado en que la sentencia penal firme dictada la Audiencia Provincial de La Rioja, con fecha 3 de febrero de 2014, considera probado que, en la finca del Polígono x, Parcela xxx, con una superficie de 0'4100 hectáreas, y de la finca del Polígono x, Parcela xxx, con una superficie de 0'4260 hectáreas, ambas de Hornos de Moncalvillo, no estaban en ese momento plantadas de vides. En consecuencia, los derechos de replantación procedentes de su arranque que sirvieron para plantar de viñedo la parcela xx

del polígono xx de Navarrete –que, según el informe emitido por el Servicio de Viñedo en fecha 24 de abril de 2014, en la actualidad tiene una superficie de 0,7885 hectáreas– nunca existieron, sino que fueron resultado de la conducta de D. L. M. A. R. de G., funcionario del Gobierno de La Rioja entonces encargado de estas cuestiones, que la indicada sentencia califica como constitutiva de varios delitos.

Segundo

El expediente de revisión de oficio fue puesto en conocimiento, además de al cultivador de una de las fincas de Hornos de Moncalvillo que dieron lugar a los ficticios derechos de replantación indicados, a D. Á. O. M. Este último, tras demostrar su condición de heredero de D^a M. M. S. J., argumentó, en el escrito de alegaciones que presentó el 5 de septiembre de 2014, que *«adquirió la propiedad de las fincas afectadas por herencia y, en consecuencia, también los derechos de plantación que, en el citado momento, eran legales, todo ello como “tercero de buena fe”, ajeno completamente a las irregularidades a las que alude la Administración e ignorando los supuestos vicios de que adolecía, siendo además éste, como ya se ha expuesto anteriormente, uno de los límites que, con arreglo a la Ley 30/1992, tiene la Administración con respecto a la revisión de oficio (art. 106 de la citada Ley)»*.

Tercero

Con fecha 2 de octubre de 2014, 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 10 de julio de 1997, del Director General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias, en la que se acordó inscribir de oficio en el Registro de Viñedo la finca 14-64 de Navarrete, a favor de D^a M. M. S.J., por una superficie de 0'8400 hectáreas, con derechos de replantación procedentes de la finca del Polígono x, Parcela xxx, con una superficie de 0'4100 hectáreas, y de la finca del Polígono x, Parcela xxx, con una superficie de 0'4260 hectáreas, ambas de Hornos de Moncalvillo, y actos conexos, todo lo anterior de acuerdo con la sentencia previamente mencionada, que declara que los derechos se generaron de forma artificial mediante la inscripción de unas superficies de viñedo inexistentes.
- En segundo término, que ha de declararse como viñedo no inscrito una superficie de viñedo de 0,6400 Ha. ubicada en el Polígono xx, parcela xx de Navarrete, 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

Por último, tras manifestar la Dirección General de los Servicios Jurídicos en su preceptivo informe su acuerdo con estas conclusiones, con fecha 8 de octubre de 2014 el Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente comunicó a los interesados la suspensión del plazo para dictar Resolución en el expediente por el tiempo que medie entre la petición del dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja y la recepción del mismo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 8 de octubre de 2014, registrado de entrada en este Consejo el día 16 de octubre de 2014, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 17 de octubre de 2014, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo 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

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, 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 10 de julio 1997, de la Dirección General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias

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), 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.

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 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 xx-xx, sita en Navarrete, tuvo su origen en derechos de replantación, sin duda, inexistentes, pues está plenamente acreditado que las parcelas de Hornos de Moncalvillo (La Rioja) que, en su momento, se consideraron como generadoras de tales derechos no estaban entonces plantadas de vid, 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 M.M.S.J. 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 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, 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, por lo que la Resolución 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], lo cierto es 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 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 D. Á. O. M., que, en definitiva, invoca 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 si que 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 a constituir 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 ocurre en este caso– no concurren, en modo alguno, los requisitos fácticos que permiten dictarlo.

La relevancia patrimonial que tiene la inscripción en el Registro de viñedo de un acto nulo no ha impedido que este Consejo Consultivo haya extendido a los terceros adquirentes de los derechos de replantación a título oneroso las consecuencias que derivan de la nulidad de aquélla (en este sentido, por ejemplo, nuestro dictamen D.13/02); y, sin duda con mayor razón, esta doctrina ha de extenderse a D. Á. O., que es el heredero de D^a M. M. S.J.

En efecto, los herederos se subrogan siempre en la misma posición jurídica patrimonial que tenía su causante y, por tanto, D. Á. sucede en la titularidad dominical de la finca rústica de Navarrete de que era propietaria D^a M., sin modificación de alguna de su contenido y límites, esto es, con exclusión del cultivo de la vid como *derecho inherente* a la misma (art. 3 LAR): por eso, si la atribución a esta última de los *derechos de replantación* de viñedo fue, sin duda alguna y por las razones indicadas, nula de pleno derecho, las consecuencias o eventuales perjuicios que, de estar viva, esto hubiera producido en su patrimonio, se extienden, como es obvio, a quien le ha sucedido en la

titularidad del mismo; y que su *buena fe* no puede ser apreciada, lo revelan los efectos pretendidos, pues, de no ser declarada la nulidad del acto administrativo que favoreció a su causante, nada impediría a su heredero arrancar la vid y transmitir por precio a un tercero los, en todo caso, ficticios derechos de replantación que ello generaría.

En definitiva, el art. 106 LPAC puede aplicarse a las Resoluciones administrativas de *naturaleza concesional* que afectan tan sólo al un interesado solicitante, no a las que – como ocurre en este caso– son inherentes a la finca y, por tanto, pueden dar lugar a una *cadena de transmisiones* que tiene su origen en un acto nulo de pleno derecho por ser inexistentes sus presupuestos fácticos.

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 la parcela que, en su día, fue plantada 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