

En Logroño, a 21 de noviembre 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. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios y 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

49/14

Correspondiente a la consulta formulada por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en relación con el expediente de *Revisión de oficio núm. 17/14, de la Resolución de 25 de mayo 1998, de la Dirección General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias, y demás actos administrativos conexos, por la que se inscribieron fraudulentamente, a favor D. F. A. R., en el Registro riojano de viñedo, las parcelas x-xx, x-xxx y x-xx (en 0,8220 Has en total), sitas en Entrena (La Rioja), como plantadas con vides en base a derechos replantación procedentes del arranque ficticio de las parcelas x-xx (en 0,1460 Has), 1-52 (en 0,2680 Has) y 4-319 (en 0,4080 Has), todas ellas sitas en el 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 la Resolución de 25 de mayo de 1998, del Director General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias, en la cual se acordó inscribir de oficio en el Registro de Viñedo las fincas del Polígono x, Parcelas xx, xxx y xx, de Entrena, a favor de D. F. A. R., por una superficie de 0,8220 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 las fincas del Polígono x, Parcelas xx y xx, con una superficie respectiva de 0'1460 y 0,2680 hectáreas, y la finca del Polígono x, Parcela xxx, con una superficie de 0'4080 Has, todas de Entrena, no estaban en ese momento plantadas de vides. En consecuencia, los derechos de

replantación procedentes de su arranque, que sirvieron para plantar de viñedo las parcelas xx, xx y xxx, del Polígono x, de Entrena –que, según el informe emitido por el Servicio de Viñedo en fecha 25 de abril de 2014, en la actualidad tiene una superficie de 0,8847 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 del interesado, D. F. A. R., dándole trámite de audiencia. Éste, en el escrito que presentó el 2 de septiembre de 2014, alegó, en síntesis, no estar condenado por la Sentencia en cuestión, no siendo responsable de las actuaciones de terceras personas, haber actuado de buena fe, el grave perjuicio que el arranque le ocasionaría y los límites que, con arreglo a la Ley 30/1992, tiene la Administración con respecto a la revisión de oficio (art. 106).

Tercero

Con fecha 30 de septiembre de 2014, el Secretario General Técnico de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente formula la oportuna Propuesta de resolución. En ella propone:

Primero.- Declarar nula de pleno derecho la Resolución de 25 de mayo de 1998, del Director General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias, mediante la que se acordó inscribir en el Registro de Viñedo las Parcelas x-xx, x-xxx y x-xx del municipio de Entrena, a nombre de F. A. R., por una superficie de 0'8220 Has, con derechos de replantación procedentes del “arranque” de unas superficies de 0,1460, 0,2680 y 0,4080 Has. de las Parcelas x-xx, x-xx y x-xxx, respectivamente; todas ellas del municipio de Entrena, al haberse generado los derechos de forma artificial mediante la inscripción en el Registro de unas superficies de viñedo inexistentes, así como los actos previos conexos, todo ello de acuerdo con la Sentencia previamente mencionada.

Segundo.- Declarar como viñedo no inscrito una superficie de viñedo de 0,8847 Has, ubicada en las Parcelas x-xx, x-xxx y x-xx, del municipio de Entrena, 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 al interesado 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 20 siguiente, 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 20 de octubre de 2014, registrado de salida el 22 del mismo mes, 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

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 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 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, D.11/01, D.26/01, D3/03 y D.4/03) y recordado recientemente en D.43/14 y D.46/14, 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 considerar para 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 las Parcelas x-xx, x-xxx y x-xx, sitas en Entrena, tuvo su origen en derechos de replantación, sin duda, inexistentes, pues está plenamente acreditado que las Parcelas de Entrena x-xx, 1xxx y x-xxx, que, en su momento, se consideraron como generadoras de tales derechos, no estaban a la sazón 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. F. A. R. adquirió facultades o derechos –a través de la autorización administrativa y la subsiguiente 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. F. A. R. 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 autorización administrativa y subsiguiente 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.

Respecto a la buena fe que alega el interesado puesto que “*no consta entre las personas a que se refiere la sentencia*”, cierto es que no resultó condenado por la misma, pero sí lo fue el cultivador de sus fincas, D. M. G. P., quien, según el vigesimosexto de los hechos declarados probados, plantó de viñas las fincas sitas en el Polígono x de Entrena, Parcelas xx, xx y xxx, propiedad de D. F. A. R., con el que llegó al acuerdo de quedarse con el 70% de la ganancia, recibiendo, además, de éste 1.400.000 pesetas por encargarse de su legalización. Y, al efecto, según el hecho probado en la referida Sentencia:

“M. G. P., que, entre otras, había llevado las fincas del Polígono x, Parcelas xx y xx, paraje Cuatro Cantos, y era sabedor de que en ellas no había viña, contactó con su amigo L. M. A., para que, con los derechos inexistentes generados por el supuesto arranque de las fincas 1-51, 1-52 y 4-319, legalizara las plantadas, sin derecho alguno, por M. G. P. y de las que éste obtenía un beneficio económico, pagándole por la gestión”.

Tampoco resulta convincente el argumento del tiempo transcurrido desde que se dictó el acto (Resolución de 25 de mayo de 1998) hasta que se dicta la Resolución que inicia el procedimiento de revisión de oficio (18 de agosto de 2014), que determina, según el interesado, que la revisión pretendida atente contra los principios de seguridad jurídica y buena fe, por lo que resulta improcedente.

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 los beneficios patrimoniales derivados de una autorización para plantar a la que no tenía derecho.

Igual de irrelevante es la alegación de haber resultado perjudicado el interesado por los hechos fraudulentos, puesto que pagó las sanciones fijadas por la Consejería en distintas campañas de regularización para inscribir las Parcelas “de origen”, las x-xx y xx y la x-xxx de Entrena, cuando precisamente ahí radicaba el fraude: inscribir un viñedo inexistente y, posteriormente, declarar un arranque ficticio para generar derechos de replantación que se llevarían a las Parcelas de destino, las xx, xx y xxx del Polígono x, de Entrena.

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