

En Logroño, a 26 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, D. José L. Jiménez Losantos y D. Pedro Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José Luis Jiménez Losantos, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

55 /14

Correspondiente a la consulta formulada por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en relación con la *Revisión de oficio núm. 16/14, de la Resolución de 10-07-1997, de la DG de Agricultura, G. e IA de la CAR, y demás actos administrativos conexos, por la que se inscribió fraudulentamente, a favor de C. C. S.L., en el Registro riojano de Viñedo, las parcelas xx-xxx y xx-xxx, en 0,946 Has en total, sitas en Logroño (La Rioja), como plantada con vides en base a derechos de replantación procedentes del arranque ficticio de las parcelas x-xxx, x-xx y x-xx, sitas en Hornos de Moncalvillo (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 de “*la autorización de replantación de fecha 10 de julio de 1997 mediante la que se autorizó una replantación de 0,946 Has., en las Parcelas xxx y xxx, del Polígono xx de Logroño*”, según indica la Resolución de incoación del procedimiento, dictada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, el 18 de agosto de 2014.

Ello está fundado en que la Sentencia penal firme nº 14/2014, dictada por la Audiencia Provincial de La Rioja, con fecha 3 de febrero de 2014, considera probado que, los derechos de replantación procedentes del arranque de las Parcelas x-xxx, x-xx y x-xx, de Hornos de Molcalvillo, declarados en la Resolución de 29 de noviembre de 1996, de la Dirección General de Agricultura, Ganadería e Industrias Alimentarias de la CAR “...se

generaron de forma artificial mediante la inscripción en el Registro de unas superficies de viñedo inexistentes...”, 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, y que la indicada Sentencia califica como constitutiva de varios delitos (falsedad documental, cohecho y prevaricación).

Segundo

El expediente de revisión de oficio fue puesto en conocimiento de la interesada, C. C., S.L, dándole trámite de audiencia. Tras obtener copia de los documentos contenidos en el expediente de referencia y una ampliación del plazo para efectuar alegaciones (solicitados ambos por escrito presentado por el representante de tal sociedad, con fecha 2 septiembre 2014); en el escrito de alegaciones que presentó el 17 de septiembre de 2014, alegó, en síntesis: i) una serie de defectos formales ceñidos, fundamentalmente, a la falta de documentos que pusieran en evidencia los hechos que fundaban la revisión, y, por consecuencia, la imposibilidad de ejercitarla adecuadamente; ii) que, en el procedimiento penal en que se dictó la Sentencia reseñada, no se dirigió acusación contra la alegante, y ni tan siquiera contra el transmisor a la misma de los derechos de replantación, D. G. O. R. y iii) que la sociedad C. C., S.L. no puede ser responsable de las actuaciones de terceras personas, ha actuado de buena fe, que el arranque le ocasionaría graves perjuicios, 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 6 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 propone:

Primero.- Declarar nula de pleno derecho la Resolución de 10 de julio de 1997, del Director General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias, mediante la que se acordó inscribir en el Registro de Viñedo las fincas 258 y 259 del Polígono xx de Logroño a nombre de C. C., S.L, por una superficie total 0,946 Ha., con derechos de replantación procedentes del arranque de las fincas 2-607, 4-48 y 4-60 de Hornos de Moncalvillo, 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 0,946 Ha. ubicada en el Polígono xx, Parcelas xxx y xxx de Logroño, con motivo de la nulidad de pleno derecho de las autorizaciones referidas, 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 fechado el 8 de octubre de 2014, registrado de entrada en este Consejo el 20 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, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de 20 de octubre de 2014, registrado de salida el día 22 de octubre de 2014, 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 a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Por correo electrónico de fecha 20 de noviembre de 2014, registrado de entrada en este Consejo, el 21 de noviembre de 2014, la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente remitió a este Consejo las Resoluciones de 29 de noviembre de 1996 y de 10 de julio de 1997, objeto de revisión en el expediente que nos ocupa, para su incorporación al mismo.

Cuarto

Asignada 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 señalada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo

El carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo en los casos 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, los núms. D.11/01, D.26/01, D3/03 y D.4/03) y recordado recientemente en los núms. D.43/14, D.46/14, D.49/14 y D.51/14, 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 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 xx-xxx y xxx, sitas en Logroño, tuvo su origen en derechos de replantación, sin duda, inexistentes, pues está plenamente acreditado que las parcelas de Hornos de Moncalvillo 4-60, 2-607 y 4-48, 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. Y esta realidad está recogida, con evidente carácter de hecho probado, en la Sentencia penal a que se viene haciendo referencia, por lo que deben considerarse como ciertos a todos los efectos, contestándose así a la alegación del afectado de que no hay constancia en el expediente de la “no plantación de viñedo” en el momento en que, el Sr. Gerardo Ortigosa Rodríguez, solicitó la inscripción de tal viñedo, en el año 1996.

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. G. O. R. 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 el representante de la empresa C. C., S.L. 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 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.

Respecto a la buena fe que alega la interesada puesto que *“no consta entre las personas a que se refiere la sentencia”*, cierto es que no resultó condenada por la misma, ni tampoco quién le cedió los derechos replantación, D. G. O. R., pero es evidente que éste último no pudo ser, ni tan siquiera imputado en el procedimiento penal, ya que falleció con anterioridad a su inicio: el 10 de noviembre de 1997, según el vigesimotercero de los hechos declarados probados, el cual, además, deja claro que, tanto la previa declaración de estar las fincas de Hornos de Moncalvillo plantadas de viñedo cuando se procedió a su inscripción en el Registro de viñedos, el 29 de noviembre de 1996, como su posterior

arranque, partieron de hechos ficticios con la colaboración de documentos irregulares elaborados por el funcionario penalmente condenado, Sr. A.

Tampoco resulta convincente el argumento del tiempo transcurrido desde que se dictó el acto (Resolución de 10 de julio de 1997) 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 17 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.

En cuanto a la falta de constancia en el expediente de las Resoluciones por las que se declararon los derechos de replantación y se autorizó ésta, han quedado subsanadas tras su incorporación al precitado expediente, según hemos constatado en el Antecedente Tercero de la consulta.

CONCLUSIONES

Única

Procede la revisión de la Resolución administrativa a que se contrae el presente expediente, y demás actos administrativos conexos con la misma, 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