

En Logroño, a 10 de diciembre 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 Luis Jiménez Losantos y D. Pedro Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

59/14

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en relación con el expediente de *Revisión de oficio* núm. 20/2014, de la Resolución de 7 de abril de 1999, de la DG de Agricultura, G. e IA de la CAR, y demás actos administrativos conexos (identificados en el apartado 5º de la Propuesta de resolución de 7-11-14), por los que se autorizó e inscribió fraudulentamente, en el Registro riojano de viñedo, a favor de D^a M. I. T. M., como propietaria y cultivadora, condiciones que actualmente ostenta su hijo, D. M. M. M.: i) en un primer momento, la replantación de una superficie de 0,9552 Has, en las Parcelas X-XXX y X-XXX, de Alcanadre (La Rioja), en cuanto que plantada con vides en base a derechos de replantación procedentes de arranque ficticio en las Parcelas x-xxx y x-xxx, de Herce (La Rioja); y ii) posteriormente, el también ficticio arranque de la misma superficie expresada, con el correspondiente reconocimiento administrativo e inscripción en el Registro de Viñedo de los derechos de replantación derivados del mismo; todo ello 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 objeto del presente dictamen es reiteración del tramitado con el núm. 4/2014, el cual fue declarado caducado por Resolución de fecha 30 de septiembre de 2014, en base a lo establecido en el art. 102.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Acordado el inicio de un nuevo procedimiento mediante Resolución de fecha 9 de octubre, el mismo parte del hecho de que, en la Sentencia mencionada en el encabezamiento de este dictamen, se considera probado que, las Parcelas que generaron los derechos de replantación, y que son la 484, del Polígono x, y la xxx, del Polígono x,

ambas de Herce (La Rioja), a favor de D^a M. I. T. M., fueron primero inscritas, en fecha 1 de enero de 1983, y luego declarado su arranque, en fecha 15 de febrero de 1999, cuando dichas Parcelas nunca figuraron inscritas en la copia de seguridad del Registro de Viñedo, sin constar tampoco en el inventario del ARVE, mientras que existen fotografías aéreas de las que se desprende que, en la Parcela xxx, del Polígono x, se observa cultivo de árboles de secano, habiéndose comprobado por inspección ocular, en fecha 6 de agosto de 2002, que, en la misma, están plantados almendros secos y que la Parcela xxx, del Polígono x, en la fotografía aérea, aparece como bancales de montaña sin cultivo y, en la inspección ocular de agosto de 2002, es monte bajo, sin haber podido siquiera acceder a la misma. Esos derechos de replantación ficticios fueron utilizados en la replantación de las Parcelas xxx y xxx, del Polígono x, de Alcanadre (La Rioja), según el informe emitido por el Servicio de Viñedo. Posteriormente, en fecha 19 de marzo de 2014, declara D. M. Á. M. M. el arranque de esas dos Parcelas de Alcanadre, arranque que, una vez verificado y administrativamente comprobado, todo ello ficticiamente, generó unos derechos de plantación, que fueron administrativamente reconocidos e inscritos en el Registro de Viñedo el 31 de marzo de 2014.

Segundo

El expediente de revisión de oficio que nos es remitido fue puesto en conocimiento del propietario, D. M. Á. M. M., quien formuló un escrito de alegaciones, en fecha 15 de octubre de 2014, en el que: i) reconoce la creación fraudulenta de los derechos; ii) admite la adquisición de los mismos por su parte, mediante el pago de un precio de 4.250.000 pesetas; iii) manifiesta que, en su momento, renunció ante la Fiscalía a cualquier indemnización que pudiera corresponderle en el procedimiento penal; y iv) declara que considera improcedente la anulación de los derechos si no se le entregan simultáneamente otros válidos, pues, en otro caso, se vería obligado a reclamar ante la Comunidad Autónoma de La Rioja, por responsabilidad patrimonial, el importe abonado en su día por la compra de los derechos a un precio incluso superior al de la cotización de los mismos.

Tercero

Con fecha 7 de noviembre de 2014, el Secretario General Técnico de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente formula la oportuna Propuesta de resolución. En ella, concluye que ha declararse la nulidad de pleno derecho de todos y cada uno de los actos administrativos a que se refiere el apartado quinto de dicha Propuesta y que dieron lugar a una superficie de viñedo inscrito de 0.9552 Has, en las Parcelas xxx y xxx, del Polígono x, de Alcanadre (La Rioja), así como la posterior generación ilegal de derechos de replantación procedentes de su ficticio arranque.

Los actos administrativos a que se refiere la declaración de nulidad son los siguientes:

- La inscripción en el Registro de Viñedo, a nombre de D. Juan Ibáñez Simón, de la Parcela xxx, Polígono x, con una superficie de 0,5060 Has, y año de plantación de 1930, fecha de inscripción de 1 de enero de 1983; y, al mismo titular, la Parcela xxx, Polígono x, con una superficie de 0,4492 Has, año de plantación 1932, fecha de inscripción 1 de enero de 1983. En ambos casos, en el término municipal de Quel.
- El reconocimiento administrativo de los derechos de replantación por el supuesto arranque de las Parcelas y la transferencia de esos derechos de replantación a D^a M^a I. T. M. según solicitud de fecha 5 de noviembre de 1998.
- La Resolución de 7 de abril de 1999, mediante la que se autorizaba a D^a M. I. T. M., como cultivadora y propietaria, a plantar las Parcelas xxx y xxx, del Polígono x, de Alcanadre, con los derechos de replantación de las fincas del Polígono x, Parcela xxx y, Polígono x, Parcela xxx, de Herce.
- Reconocimiento administrativo y subsiguiente inscripción en el Registro de Viñedo de los derechos de replantación, en fecha 31 de marzo de 2014, derivados del arranque de las Parcelas xxx y xxx, del Polígono x, de Alcanadre, según solicitud presentada por D. M.l Á. M. M. en fecha 19 de marzo de 2014, en una superficie de 0,9552 Has.

Cuarto

Por último, tras manifestar la Dirección General de los Servicios Jurídicos, en su preceptivo informe, de fecha de 13 de noviembre de 2014, su acuerdo con la expresada Propuesta de resolución, el Secretario General Técnico de la Consejería acordó, en fecha 17 de noviembre de 2014, la suspensión del plazo para resolver este expediente por el tiempo que medie entre la petición del dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja y la recepción del mismo.

A los oportunos efectos, debe señalarse que no consta en el expediente la notificación de la petición de informe a este Consejo Consultivo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 17 de noviembre de 2014, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 21 de noviembre de 2014, y registrado de entrada en este Consejo el 24 de noviembre de 2014, 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 firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 25 de noviembre de 2014, 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 art. 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, 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 7 abril de 1999, de la Dirección General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias del Gobierno de La Rioja y de los actos administrativos previos que dieron origen a la misma.

1. 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) y hemos 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, a 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.

2. En el caso que nos ocupa, la inscripción inicial en el Registro de Plantaciones de Viñedo de las Parcelas xxx, del Polígono x, de Herce (La Rioja), con una superficie de 0,5060 Has; y 283, del Polígono x, con una superficie de 0,4492 Has, en fecha 1 de enero

de 1983, fue, a todas luces, improcedente, pues, en dichas Parcelas, nunca existió viñedo de ningún tipo. Dicha inscripción no debía haberse producido y la nulidad de la misma acarrea la del resto de actuaciones derivadas de ellas y que son: i) el reconocimiento de *derechos de replantación* por el supuesto arranque de las dos Parcelas anteriores; ii) la transferencia de los mismos a favor de D^a M^a I. T. M.; iii) la autorización a ésta para replantar en las Parcelas xxx y xxx, del Polígono x, de Alcanadre; y iv) por último, el reconocimiento e inscripción en el Registro de Viñedo de los *derechos de replantación*, a favor de D. M. Á. M. M., derivados del arranque de las dos precitadas Parcelas de Alcanadre; y todo ello para una superficie de 0,9552 Has.

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^a I.T. M. 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 que puedan haber nacido, por lo que la Resolución que reconoció éstos es, sin duda alguna, nula de pleno derecho.

3. Como señalamos en nuestro dictamen D.43/14, lo cierto es que las causas de nulidad apuntadas, son reconducibles, en definitiva, al apartado f) del mismo artículo 62.1 LPAC, y 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, 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].

Y es que, en efecto, los pronunciamientos contenidos en la Sentencia de la Audiencia Provincial de La Rioja de 3 de febrero de 2014 conducen a concluir que la causa de revisión contemplada por el art. 62.1 d) LPAC concurre también de modo

inequívoco atendiendo a los hechos declarados probados por dicha Sentencia y a la calificación jurídica que hace de ellos.

Es claro que el acto administrativo cuya revisión se pretende, que es la Resolución de 7 de abril de 1999 del Ilmo. Sr. Director General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias, 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 a la Resolución autorizatoria de la plantación sustitutiva. En otros términos, sin aquellas conductas el acto administrativo cuya revisión se pretende no habría nacido a la vida jurídica.

Y lo mismo debemos afirmar del posterior arranque ficticio de la misma superficie y del consiguiente reconocimiento administrativo e inscripción en el Registro de Viñedo de los ficticios derechos de replantación ilegalmente generados por el mismo.

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 (Exp. (Expediente: 2545/2010).

4. Esto dicho, en nada obstan a esta conclusión las alegaciones formuladas en la tramitación del expediente de revisión de oficio por D. M. Á. M. M., que reconoce el carácter fraudulento de los derechos creados por el funcionario de la Comunidad Autónoma de La Rioja condenado por ello en la precitada Sentencia penal, al tiempo que reconoce haber renunciado a cualquier indemnización que pudiera corresponderle. Las condiciones en las que se produjo dicha renuncia no son objeto de este expediente, pero el hecho de su renuncia ahonda en la necesidad de proceder a la revisión interesada.

La especificidad de este expediente con respecto a otras revisiones de oficio derivadas de la reiterada Sentencia 14/2014, de 3 de febrero, de la Audiencia Provincial de La Rioja, estriba en que no es preciso acordar el arranque de la superficie ilegalmente replantada con vides, ya que la misma fue objeto de arranque en su momento, por lo que ahora sólo procede declarar la nulidad del reconocimiento de los derechos de replantación procedentes de dicho arranque ilegal, así como también la nulidad de las inscripciones en el Registro de Viñedo de los referidos derechos de replantación.

CONCLUSIONES

Única

Procede la revisión de oficio: i) de la Resolución de 7 de abril de 1999 a que se refiere este expediente; ii) de los demás actos administrativos referidos en el apartado quinto de la Propuesta de resolución del mismo, de fecha 7 de noviembre de 2014; y iii) del reconocimiento administrativo e inscripción en el Registro de Viñedo de los derechos de replantación ficticiamente generados a consecuencia de los mismos; por concurrir en todos ellos 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. Una vez declarada tal nulidad, debe rectificarse el Registro de Viñedo para que el mismo se adecue a la realidad jurídica de las correspondientes Parcelas.

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