

En Logroño, a 9 de febrero de 2015, 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. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

5/15

Correspondiente a la consulta formulada por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en relación con el procedimiento de *Revisión de oficio núm. 23/2014, de la Resolución de 8 de abril de 1988, de la DG de Agricultura, G. e IA de la CAR, y demás actos administrativos conexos (citados en el fundamento jurídico quinto de la Propuesta de resolución de 26 de diciembre de 2014), por la que se autorizó e inscribió fraudulentamente, en el Registro riojano de Viñedo, a favor de D. A.P.P., la replantación de una superficie de 0,8660 Has, en las Parcelas A-B, A-D y A-F, Murillo de Río Leza, (La Rioja), como plantadas con vides en base a derechos de replantación procedentes del arranque ficticio de la Parcela G-H del 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 los actos indicados al transcribir la consulta. 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, en su Hecho Quinto, que la Parcela G, del Polígono H, de Murillo de Río Leza (La Rioja), de la que supuestamente procedían los derechos inscritos según la solicitud de autorización, nunca había estado plantada de viña con anterioridad.

En consecuencia, los derechos de replantación procedentes de su inexistente arranque, que sirvieron para replantar de viñedo las Parcelas A-B, A-D y A-F, 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, con el que D. J.I.H.E y su hermano D. A. contactaron, en agosto de 1996, a fin de que procediera a la inscripción en el Registro de Viñedo, entre otras, de la Parcela G-H, de Murillo de Río Leza, que pertenecía a D. A.

El Sr. A. informó, el 18 de septiembre de 1996, que la finca estaba plantada de viñedo, indicando que el año de plantación era 1940, por lo que, por Resolución de 11 de noviembre de 1996, del Sr. Director General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias, se acordó la inscripción. A partir de ahí, D. A. suscribió, el 29 de octubre de 1997, un documento de *cesión* de los *derechos de replantación de viña* de la Parcela G-H, a favor de su primo, D. A.P.P, quien, por medio de escrito registrado en la Consejería de Agricultura el 19 de noviembre de 1997, declaró haber sido arrancada la viña de la Parcela G-H y solicitó que se le autorizara a plantar vides, en superficie equivalente, en las precitadas Parcelas A-B, A-D y A-F. Tal solicitud fue atendida por Resolución del Director General de Industrias Agroalimentarias de 8 de abril de 1998.

La Sentencia de la Audiencia Provincial de La Rioja de 3 de febrero de 2014 declara probado, sin embargo, que la finca G-H nunca estuvo plantada de viña, indicándose al respecto que, en varios documentos y registros oficiales, ha figurado como plantada de cereal o en barbecho, pero nunca como viña.

Según informe de campo de 23 de abril de 2014, que obra a los folios 1 a 3 del expediente, las Parcelas A-D y A-F se han agrupado en la Parcela A-B, que se encuentra actualmente plantada de viñedo, plantación que ocupa una superficie de **0,8441 Has.**

Segundo

Iniciado expediente de revisión de oficio 7/2014, por Resolución de 11 de julio de 2014, al superarse el plazo de tres meses al que se refiere el art. 102.5 LPAC, sin que se hubiera notificado a los interesados la resolución finalizadora del procedimiento, se declaró su caducidad por Resolución de 30 de octubre.

No obstante, dado el carácter imprescriptible de la acción de nulidad prevista en el art. 102 de la misma Ley, por Resolución de 12 de noviembre, se inicia el expediente 23/2014 que ahora dictaminamos.

En ambos casos, las Resoluciones de inicio son puestas en conocimiento tanto de D. A.M. (quien solicitó en 1997, como cultivador, la autorización de plantación sustitutiva), como de D^a C.M (cultivadora desde 2009), dándoles trámite de audiencia. Estos interesados formularon alegaciones en una y otra ocasión.

Tercero

Con fecha 26 de diciembre 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 autorización del Director General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias en fecha 8 de abril de 1999 mediante la que se autorizaba a D. A.P.P. a plantar una superficie de 0,8660 Has. en las Parcelas B, D y F, Polígono A, de Murillo de Río Leza, así como los actos previos conexos citados en el fundamento jurídico quinto de la presente propuesta.

Segundo.- Declarar una superficie de viñedo en campo de 0,8660 Has. en las Parcelas B, D y ,F Polígono A, de Murillo de Río, como **plantada sin autorización** y, por lo tanto, inscribirla en el Registro de Viñedo No Inscrito, así como **instar el arranque** de la superficie plantada sin autorización en los plazos previstos legalmente.”

Cuarto

Con fecha 23 de enero de 2015, la Dirección General de los Servicios Jurídicos informa favorablemente la propuesta de resolución.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 28 de enero de 2015, y registrado de entrada en este Consejo el mismo día, 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 30 de enero 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 artículo 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 8 de abril de 1999 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, D.3/03 y D.4/03) y recordado recientemente

(cfr. los dictámenes núms. D.43/14, D.46/14, D.49/14, D.51/14, D.55/14, D.57/14, D.59/14, D.60/14, D.66/14 y D.2/15), 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, en cuyo 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.

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, de otra parcela legalmente plantada. Así resultaba –en el momento en que se redactaron los indicados dictámenes de 2001 y 2003– 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 G-H, de Murillo de Río Leza, tuvo su origen en derechos de replantación, sin duda, inexistentes, pues está plenamente acreditado que dicha Parcela que, en su momento, se consideró como generadora de tales derechos, nunca estuvo anteriormente plantada de viñedo, por lo que, en modo alguno, pudo tener lugar el arranque de un viñedo inexistente.

Según los hechos declarados probados, en agosto de 1996, D. J. I. y D. A. H. E. acudieron a la Consejería de Agricultura, dirigiéndose al funcionario D. L. M. A., a quien D. A. conocía anteriormente, para que generara ficticiamente derechos de replantación que, finalmente, fueron cedidos por éste último a su primo, D. A. P. P., como se ha expuesto anteriormente.

Es más, en el fallo de la Sentencia se condena a D. J. I. H. E. como autor de un delito continuado de prevaricación de los artículos 400 y 74 del Código Penal, en calidad de inductor, y de un delito de cohecho.

Aun prescindiendo del modo fraudulento en que se logró aparentar la previa inscripción de tal viña 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.P. P. 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 la misma o en otra u otras fincas rústicas determinadas, 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– la Parcela de origen nunca había estado plantada de viña, no hay viñedo que pudiera ser arrancado ni, en definitiva, derechos de replantación, por lo que la Resolución de 8 de abril de 1998, que reconoció éstos, es, sin duda alguna, nula de pleno derecho.

También lo son los actos administrativos conexos que posibilitaron aquélla, como: la inscripción en el Registro de Viñedo a nombre de D. A. H. E. (como titular de los derechos de replantación), de la Parcela G-H, de Murillo de Río Leza (La Rioja), figurando como año de plantación la del año 1940 (fecha que se introdujo a voluntad por el funcionario condenado); el reconocimiento administrativo de los derechos de replantación por el supuesto arranque; y los demás actos administrativos reseñados en el apartado 5º de la Propuesta de resolución de 26 de diciembre de 2014.

Por lo demás, aunque, sin duda también ha de llegarse a la misma conclusión por tener su origen la indicada Resolución de 8 de abril de 1998 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.

Es claro que los actos administrativos cuya revisión se pretende (primordialmente la Resolución de 8 de abril de 1998 del Ilmo. Sr. Director General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias, pero también los actos conexos que enumera el F. Quinto de la propuesta de resolución) se dictaron “*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 al acto autorizador de la plantación sustitutiva. En otros términos, sin aquellas conductas, el acto administrativo cuya revisión se pretende no habría nacido a la vida jurídica. 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 delictivo 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 (Expediente núm. 2545/2010).

En nada obstan a estas conclusiones las alegaciones formuladas, en sendos trámites de audiencia, por el interesado, invocando el principio de buena fe y el transcurso de tiempo como límites a la revisión de oficio, que considera aplicables al presente procedimiento.

Respecto a la afirmada buena fe, de D. A. y de la actual cultivadora, D^a C., la alegación ha de rechazarse. En primer lugar, por los propios efectos que –según los escritos presentados, pretenden los interesados, que no son otros que aprovecharse de las consecuencias de un acto administrativo que trae causa de una conducta delictiva. Y, en segundo lugar, porque esa pretendida buena fe resultaría irrelevante.

De una parte, porque su posición como cultivadores se ve, inevitablemente, afectada por la suerte que corran los derechos al cultivo de la vid, que tienen carácter *ob rem* y constituyen un *derecho inherente* a la misma (art. 3 LAR), como hemos señalado en diversos dictámenes (cfr. p.e. D.43/14). 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, la declaración de nulidad expulsa esos derechos del tráfico jurídico, y su desaparición entraña, también para el cultivador, la imposibilidad de aprovecharlos, pues el propietario no puede ya permitirle ese aprovechamiento (*nemo dat quod non habet*). Desde esta óptica, es indiferente que D. A. y D^a C. no hayan sido condenados en el procedimiento penal: las causas de nulidad del acto administrativo concurren de modo objetivo y conllevan, también *erga omnes*, la nulidad de la autorización para plantar.

Y, de otra, porque, como hemos expuesto en nuestro dictamen D.43/14, la buena fe, como límite a la facultad de revisión (art. 106 LPAC) podría ser 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.

El transcurso del tiempo, más de 18 años, no sólo no afecta a la existencia o inexistencia de las causas de nulidad, sino que, en este caso, 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; y concurriendo, además, la circunstancia de no tener que devolver ese enriquecimiento al haberse renunciado, en el acuerdo a que se llegó en el procedimiento penal, al ejercicio de acciones civiles por dicho enriquecimiento, por lo que mal puede considerarse, que la declaración de nulidad de tales actos sea contraria al principio de equidad.

Y, en cuanto a la aseveración de que los interesados podrían haberse acogido “*a los procesos de regularización de viñedo que se han ido habilitando sucesivamente*”, lo cierto es que tal posibilidad no era tal, en la medida en que sus derechos de plantación eran –ya entonces– inexistentes, por traer causa a su vez, como hemos expuesto, de actos nulos de pleno derecho.

CONCLUSIONES

Única

Procede la revisión de la Resolución administrativa de 8 de abril de 1998 por la que se autorizaba la plantación a que se contrae el presente expediente, así como la de los otros actos administrativos conexos referidos en el apartado 5º de la Propuesta de resolución de 26 de diciembre de 2014, por concurrir en todas ellas las causas de nulidad de pleno derecho comprendidas en los apartados d) y f) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; y, una vez declarada tal nulidad, debe rectificarse el Registro vitícola, declarando como viñedo no inscrito la superficie de 0,8660 Has. plantadas de viñedo y, en consecuencia, instar el arranque de la misma.



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