

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

DICTAMEN

9/15

Correspondiente a la consulta formulada por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en relación con el procedimiento de *Revisión de oficio* núm. 22/2014, de la Resolución de 24 de marzo de 1998, 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 26-12-14), por los que se posibilitó, autorizó e inscribió fraudulentamente, en el Registro riojano de Viñedo, a favor de D. I.H.E., la replantación de una superficie de 3,14 Has, en la Parcela A-B, de Murillo de Río Leza (La Rioja), en cuanto que plantada con vides en base a derechos de replantación procedentes de arranque ficticio en las Parcelas C-D, E-F, G-H, I-J, K-L, M-N y O-P, 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 expresados en el encabezamiento, según indica la Resolución de inicio del procedimiento, dictada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, con fecha 12 de noviembre de 2014.

Ello está fundado en que la Sentencia penal firme núm. 14/2014, dictada por la Audiencia Provincial de La Rioja en fecha 3 de febrero de 2014, considera probado que la autorización de replantar referida a 3,14 Has., tuvo como causa los derechos de replantación procedentes del arranque ficticio de las Parcelas C-D, E-F, G-H, I-J, K-L, M-

N y O-P, de Murillo de Río Leza; y se generaron de forma artificial mediante la inscripción en el Registro de unas superficies que no habían estado plantadas de viña con anterioridad, todo ello como resultado de la conducta de D. L.M.A.R.G. (funcionario del Gobierno de La Rioja entonces encargado de estas cuestiones), que la indicada Sentencia califica como constitutiva de varios delitos (falsedad documental, cohecho y prevaricación).

Según informe de campo de 23 de abril de 2014, la Parcela A-B de Murillo de Río Leza se encuentra actualmente plantada de viñedo, abarcando una superficie de 3,14 Has.

Segundo

Previamente al expediente aquí dictaminado, iniciado por la Resolución citada en el Antecedente Primero, se inició -por las mismas circunstancias- el procedimiento de revisión de oficio núm. 6/2014, el cual, al superarse el plazo de tres meses a que se refiere el art. 102.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sin que se hubiera notificado a los interesados la resolución finalizadora del procedimiento, fue declarado caducado por Resolución de 30 de octubre de 2014.

No obstante, dado el carácter imprescriptible de la acción de nulidad prevista en el art. 102.1 de la misma Ley, por la Resolución precitada de 12 de noviembre de 2014, se inicia el expediente de revisión de oficio 22/2014 que ahora dictaminamos.

Tercero

El inicio del nuevo expediente fue puesto en conocimiento del interesado, D. J.I.H.E., dándole trámite de audiencia.

En fecha 27 de noviembre de 2014, el interesado presentó un escrito de alegaciones, manifestando, en síntesis, que, si bien la acción de nulidad no está sujeta a plazo, tiene como límite el que su ejercicio no sea contrario a la equidad o a la buena fé, achacando a la Resolución notificada el incurrir en tales defectos; de un lado, porque la conducta a la que se refiere el expediente tuvo lugar en el año 1996; y, de otro, porque, si la declaración de nulidad se hubiera producido en fechas próximas a la autorización, el interesado hubiera podido optar a los procesos de regularización de viñedo que se han ido produciendo en el transcurso de 18 años, lo que le hace de peor condición que quienes efectuaron plantaciones sin autorización.

Cuarto

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 de 24 de marzo de 1998 mediante la que se autorizaba a J.I.H.E. a plantar una superficie de 3,14 Has. en la Parcela B, 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 de 3,14 Has. en la Parcela B, Polígono A, de Murillo de Río Leza, 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.

Asimismo, propone recabar informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, como así se efectuó en escrito de esa misma fecha.

Quinto

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 día siguiente, 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 2015, 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 24 de marzo de 1998, de la Dirección General de Agricultura, G. e IA de la CAR, y demás actos administrativos conexos (identificados en el apartado 5º de la Propuesta de resolución de 26-12-14)

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 en los 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, 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, 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 3,14 Has. en la Parcela B, del Polígono A, de Murillo de Río Leza, tuvo su origen en derechos de replantación, sin duda, inexistentes, pues está plenamente acreditado que las fincas C-D, E-F, G-H, I-J, K-L, M-N y O-P, del mismo municipio, que, en su momento, se consideraron como generadoras de tales derechos, nunca estuvieron anteriormente plantadas de viñedo, por lo que, en modo alguno, pudo tener lugar el arranque de unas plantaciones ficticias.

Y esta realidad se encuentra recogida, con evidente carácter de hecho probado, en la Sentencia penal a que se viene haciendo referencia, por lo que debe considerarse como acreditado a todos los efectos. Es más, en el fallo de la referente 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.

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. J.I.H.E. 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 nunca habían estado plantadas de viña, no hay viñedo que pudiera ser arrancado ni, en definitiva, derechos de replantación, por lo que la Resolución de 24 de marzo de 1998, que reconoció éstos es, sin duda alguna, nula de pleno derecho.

También son nulos de pleno derecho los actos administrativos que posibilitaron aquélla, a saber:

- Los informes de plantación de D. L.A. e inscripción de las Parcelas C-D y M-N, de Murillo de Río Leza, mediante Resolución de fecha 11 de noviembre de 1996, del Director General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias;
- La tramitación administrativa de la cesión de derechos de viñedo de las referidas parcelas, de D^a. J.E.V., a su hijo, D. J.I.H.E., para la finca A-B, de Murillo del Río Leza;
- Los informes de plantación de D. L.A. e inscripción de las Parcelas E-F y G-H, de Murillo de Río Leza, mediante Resolución de fecha 11 de noviembre de 1996, del Director General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias;
- La verificación del arranque de las Parcelas por D. L.A. y tramitación de la cesión de los derechos de plantación, de D. A.H.E., a su hijo D. J.I.H.E., para plantar en la finca A-B, de Murillo del Río Leza;
- Los informes de plantación de D. L.A. e inscripción de las Parcelas I-J, O-P y K-L, de Murillo de Río Leza, mediante Resolución de fecha 11 de noviembre de 1996, del Director General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias;
- La verificación del arranque de las Parcelas, por D. L.A. y la tramitación de la cesión de los derechos de plantación, de D. A.H.E., a su hijo, D. J.I.H.E., para plantar en la finca A-B, de Murillo del Río Leza;
- Y la autorización de plantación, de fecha 24 de marzo de 1998, a D. J.I.H.E., para plantar una superficie de 3,14 Has. en la Parcela A-B, de Murillo de Río Leza, procedente del arranque de las parcelas C-D, E-F, G-H, I-J, K-L, M-N y O-P, del mismo término municipal.

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. J.I.H.E., 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»*.

Dicha norma sería aplicable -atendiendo a la naturaleza *concesional* que les atribuía el Reglamento (CE) 1493/1999- a los *derechos de nueva plantación*, que reunieran -lógicamente- los requisitos para dar origen a la autorización, no a los creados de manera absolutamente ficticia, [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.

Tampoco resulta convincente el argumento del tiempo transcurrido desde que se dictaron los actos (Resolución de 24 de marzo de 1998) hasta que se dicta la Resolución que inicia el procedimiento de revisión de oficio (12 de noviembre de 2014), que determina, según el interesado, que la revisión pretendida atente contra los principios de seguridad jurídica y buena fe.

El hecho de que hayan transcurrido más de 18 años (a contar desde que se produjo la inscripción en el Registro de Viñedo de la “existencia” de plantación de viñedo en las fincas C-D, E-F, G-H, I-J, K-L, M-N y O-P, de Murillo de Río Leza), 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.

CONCLUSIONES

Única

Procede la revisión de la Resolución administrativa y demás actos administrativos a que se contrae el presente expediente, por concurrir en 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 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 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