

En Logroño, a 15 de septiembre 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 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**

**44/15**

Correspondiente a la consulta formulada por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en relación con el expediente de *revisión de oficio núm. 14/2015, de dos Resoluciones de fecha 16 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 fecha 10-07-15), por las que se autorizaron e inscribieron fraudulentamente, en el Registro riojano de Viñedo unas superficies: de 0,3290 Has, en la Parcela A-B; y, de 0,2180 Has, en la Parcela C-D; ambas sitas en Tricio (La Rioja), como plantadas con vides, en base a derechos de replantación procedentes de arranque ficticio de las mismas superficies en la inexistente Parcela E-F, de Alfaro (La Rioja); todo ello según hechos declarados probados por la Sentencia 14/2014, de 3 de febrero, de la Audiencia Provincial de La Rioja; siendo interesados en el procedimiento D. A.F.P, como propietario y cultivador inicial de ambas Parcelas, su esposa D<sup>a</sup> A.M.S, como copropietaria de la primera de ellas, y el hijo de ambos, D J.F.M, como cultivador actual de las mismas.*

## **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 administrativos arriba reseñados, según indica la Resolución de incoación del procedimiento, dictada el 20 de mayo de 2015 por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja.

Ello está fundado en que la Sentencia penal firme núm. 14/2014, de 3 de febrero de 2014, de la Audiencia Provincial de La Rioja, considera acreditado (hecho probado trigésimo sexto) que:

*“Con fecha 25 de noviembre de 1997, se presentó en la Consejería de Agricultura, rellena por el acusado L.M.A, solicitud de autorización de viñedo, para la finca del Polígono D, Parcela C de Tricio, con una superficie de 0'2180 Ha; como propietario y cultivador, figura D. A.F.P; como plantación arrancada y por lo tanto generadora de derechos, figuraba la finca del Polígono F, Parcela E, por 0'2180 Ha; la autorización se dio el 16 de marzo de 1998, firmando L.M.A. como responsable del Programa y con el cuño de 'informatizado'. (...)*

*También se presentó otra solicitud el 25 de noviembre de 1997, rellena por L.M.A, para la finca del Polígono B, Parcela A de Tricio, superficie 0'3290 Ha, figurando como cultivador D. A.F.P; como derechos utilizados, los procedentes del arranque de la finca E-F, por 0'3290 Ha; L.M.A. anotó 'vista prop. Catastro' y firmó; fue autorizada el 16 de marzo de 1998, firmando L.M.A. como responsable de Programa y con el cuño de 'Informatizado'. (...)*

*Según información del Ayuntamiento de Alfaro, el término municipal está dividido catastralmente en 150 Polígonos y en ninguno de ellos existe la Parcela E; la finca E-F no existe. (...)*

*L.M.A. alteró el Registro, creando informáticamente derechos en el ordenador para la finca E-F, con fecha 19 de noviembre de 1997; los derechos aparecían a nombre de D. J.B.M, quien había fallecido el 6 de diciembre de 1995. (...)*

*L.M.A. contactó con los acusados F.S.P. y G.P.M., para que intermediaran en la venta de los derechos artificialmente creados; por el previo acuerdo existente entre ellos, eran sabedores de su inexistencia. (...)*

*D. A.F.P. contactó por teléfono con G.P.M, que le indicó que tenía derechos de papel para venderle, y, estando ambos en la Consejería de Agricultura, L.M.A. se encargó de la tramitación de los documentos, entregando A. a G. la suma de 410.000 pesetas en concepto de pago de derechos de papel, dinero que a su vez G.P.M. entregó a L.M.A.*

En consecuencia, los derechos de replantación procedentes de un supuesto arranque de la Parcela E-F, de Alfaro, que sirvieron para plantar de viñedo las Parcelas A-B y C-D, de Tricio, nunca existieron, sino que fueron resultado de la conducta de D. L.M.A, 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).

Obran en el expediente sendos impresos -debidamente cumplimentados, firmados y con el sello de “informatizados”- de solicitud de “cambio de titular y/o propietario”, registrados en la Consejería de Agricultura el 8 de marzo de 2012, para la modificación de la persona de cultivador de D. A.F.P. a favor su hijo, D. J.F.M, respecto a distintas plantaciones de viñedo sitas en el municipio de Tricio, entre las que se encuentran las ubicadas en los Polígonos B, Parcela A; y C, Parcela D. E, igualmente, obra información

catastral en la que consta que la titularidad de la primera de dichas fincas (Polígono B, Parcela A, de Tricio) corresponde a D. A.F.P. y a su esposa D<sup>a</sup> A.M.S, y la de la segunda (Polígono D, Parcela C, de Tricio), al hijo de ambos, D. A.F.P.

Las referidas fincas se encuentran cultivadas de viñedo emparrado en toda su superficie, según informe técnico de campo de 23 de abril de 2015, cuya copia también consta unida al expediente.

### Segundo

La mencionada Resolución de 20 de mayo de 2015 fue notificada a los interesados el día 25 de mayo de 2015.

Con fecha 28 de mayo de 2015, tuvo entrada, en la Oficina Auxiliar de Registro de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de La Rioja, escrito de alegaciones, suscrito por D<sup>a</sup> A.M.S, D. J.F.M. y D. A.F.P, en el que, literalmente, invocan lo siguiente:

*Los abajo firmantes interesados en la revisión de oficio 14/2015 hemos recibido una comunicación con referencia SGT/vpc en la que se nos indica que debemos arrancar los viñedos plantados en las parcelas de Tricio, Polígono B, Parcela A; y Polígono D, Parcela C, por declararse en la Sentencia del procedimiento abreviado núm. 24/2010, como plantados con derechos falsos, ante esta comunicación, no podemos sino manifestar lo siguiente:*

*1.- En el procedimiento que ha dado lugar a esta Sentencia, fuimos llamados a declarar como perjudicados y se nos pidió si estábamos de acuerdo en renunciar a las indemnizaciones que nos correspondiesen, manifestando estar de acuerdo en renunciar a las indemnizaciones por tener nuestro viñedo plantado y en producción.*

*2.- Por estar el viñedo plantado con una autorización concedida por esa misma Administración que ahora insta al arranque, se solicita se desista de reclamar el mismo, puesto que lo único que hemos hecho ha sido seguir los procedimientos dictados por la Consejería de Agricultura. Si esto ahora no puede mantenerse así, debemos ser indemnizados por el perjuicio que ahora se nos ocasiona por la misma Consejería que, en su momento, nos autorizó la plantación.*

*3.- Que, si puede mantenerse el viñedo, se perderán unos derechos de plantación que tenemos y por los que deberíamos ser indemnizados al menos en la misma proporción en la que la Consejería de Hacienda del Gobierno de la Rioja valora los derechos de plantación para las superficies que nos ordenan arrancar ahora.*

### **Tercero**

Con fecha 10 de julio de 2015, el Secretario General Técnico de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente formula la oportuna Propuesta de resolución. En ella propone:

*Primero.- Declarar nulos de pleno derecho todos y cada uno de los actos administrativos a los que se refiere el apartado quinto de los fundamentos de Derecho de la presente resolución así como los asientos en el Registro de Viñedo a que dieron lugar, todo ello de acuerdo con la sentencia previamente mencionada.*

*Segundo.- Declarar como viñedo no inscrito e instar el arranque de superficie de viñedo de 0,3290 Ha. ubicada en la Parcela B, Polígono A, y una superficie de viñedo de 0,2180 Ha. ubicada en la Parcela D, Polígono C, ambas Parcelas de Tricio, avocando para sí el Excmo. Sr. Consejero la competencia para dictar la correspondiente resolución que está atribuida 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.*

*Tercero.- Recabar Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Consejería de Administración Pública y Hacienda de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.1.e) y 12.3 del Decreto 21/2006, de 7 de abril, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.*

### **Cuarto**

Con fecha 29 de julio de 2015, la Dirección General de los Servicios Jurídicos emitió informe favorable a la Propuesta de resolución.

### **Antecedentes de la consulta**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 4 de agosto de 2015, y registrado de entrada en este Consejo el 4 de agosto de 2015 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 de fecha 5 de agosto de 2015, firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 6 de agosto 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 Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 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 dos Resoluciones de 16 de marzo de 1998 de la Dirección General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias y demás actos administrativos conexos (identificados en el apartado 5º de la Propuesta de resolución de 10 de julio de 2015).**

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, D.2/15, D.5/15, D.6/15, D.7/15, D.8/15, D.9/15, D.11/15, D.16/15, D.17/15, D.18/15, D.19/15, D.20/15, D.25/15, D.31/15, D.32/15, D.36/15, D.41/15 y D.42/15), 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, los cuales, mediante su Derecho interno -en nuestro caso, tanto el estatal cuanto el autonómico- no pueden modificarlos, pero sí establecer las medidas adicionales que controlen y permitan 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 o 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.

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 fincas del Polígono B, Parcela A, y del Polígono D, Parcela C, ambas de Tricio, tuvo su origen en derechos de replantación, sin duda, simulados, pues está plenamente acreditado que la parcela E del Polígono F de Alfaro, que, en su momento, se consideró como generadora de tales derechos, nunca existió, por lo que, en modo alguno, pudo tener lugar arranque de viñedo.

Así las cosas, y prescindiendo por completo del modo fraudulento con 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.F.P (como propietario de la finca sita en la parcela C-D de Tricio e inicial cultivador de la misma), y su esposa, D<sup>a</sup>. A.M.S. (como copropietaria, junto a su marido, quien también actuó como inicial cultivador, de la finca A-B de Tricio), y D. J.F.M, como actual cultivador, adquirieron facultades o derechos -a través de la práctica del oportuno asiento en el Registro vitícola-faltando los presupuestos o requisitos esenciales para su adquisición: 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 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.

Consecuentemente, si -como en el expediente está de sobra acreditado- la inexistente Parcela de origen (la E-F de Alfaro) no estaba plantada de vid, no hay viñedo que pudiera ser arrancado ni, en definitiva, derechos de replantación que pudiesen haber nacido de su arranque, por lo que las dos Resoluciones de 16 de marzo de 1998 que reconocieron éstos son, sin duda alguna, nulas de pleno derecho.

Por lo demás, aunque también sin duda, ha de llegarse a la misma conclusión por tener su origen las indicadas Resoluciones en una infracción penal y haberse dictado las mismas como consecuencia de ésta [art. 62.1.d) LPAC], siendo lo cierto 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 por la Audiencia Provincial de La Rioja con fecha 3 de febrero de 2014.

Respecto a la primera alegación que formulan los interesados, quienes invocan el hecho de haber renunciado a cuantas sumas pudieran corresponderles en concepto de indemnización a resultas del procedimiento penal, preciso se hace recordar, con la Propuesta de resolución, que la Administración renunció a ejercitar acciones civiles contra los afectados por el enriquecimiento injusto derivado de haber disfrutado de unos viñedos cuya inscripción era nula de pleno derecho, siempre y cuando estos renunciasen a las indemnizaciones a las que podía dar lugar el procedimiento penal, y la existencia de tal acuerdo para nada afecta al objeto del expediente de revisión, cuyo carácter administrativo es innegable.

Al hilo de lo anterior, también debe recordarse (como ya lo hicieron los dictámenes de este Consejo antes citados) que 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 constituir a 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; mientras que 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 sucede en este caso- no concurren, en modo alguno los requisitos fácticos que permiten dictarlo.

En la segunda y tercera alegaciones, los Sres. F.P, M.S. y F.M. advierten que, de dictarse una resolución contraria a sus intereses, la Administración Pública ha de responder por los daños y perjuicios causados, *puesto que lo único que hemos hecho ha sido seguir los procedimientos dictados por la Consejería de Agricultura*, cuestión que en el presente procedimiento no alcanza relevancia alguna, máxime cuando todavía no se ha producido ninguna lesión patrimonial que pueda ser objeto de resarcimiento.

Es claro que los actos administrativos cuya revisión se pretende, que son las Resoluciones de 16 de marzo de 1998, del Ilmo. Sr. Director General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias, 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 a los acuerdos autorizatorios de las plantaciones sustitutivas. En otros términos, sin aquellas conductas los actos administrativos cuya revisión se pretende no habrían 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 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 (Expediente núm. 2545/2010).

Conforme a lo indicado hasta el momento, resulta acreditado en el expediente que los derechos de replantación eran inexistentes, pues la Parcela que se consideró como generadora de los mismos no existía, por lo que nunca pudo estar plantada de viñedo. Por ello, es perfectamente válida la opción de incluir en el expediente de revisión de oficio también a los actos previos conexos con las Resoluciones precitadas, pues su revisión va implícita en la declaración de nulidad (por inexistencia) de los derechos de replantación obtenidos de unos viñedos inventados y, por lo tanto, indebidamente inscritos como tales en su día.

## CONCLUSIONES

### Única

Procede la revisión de las dos Resoluciones administrativas a que se contrae el presente expediente y de los demás actos administrativos conexos a ellas antes referidos, 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; y, una vez declarada tal nulidad, debe rectificarse el Registro vitícola y, en consecuencia, proceder al arranque de la superficie de 0,3290 Has. en la parcela A-B, y de 0,2180 Has. en la parcela C-D, de Tricio (La Rioja) 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