

En Logroño a 12 de marzo de 2001, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, Don Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros Don Joaquín Espert Pérez-Caballero, Don Jesús Zueco Ruiz, Don Antonio Fanlo Loras y Don Pedro de Pablo Contreras, siendo ponentes D. Pedro de Pablo Contreras, D. Antonio Fanlo Loras y D. Ignacio Granado Hijelmo, emite, por unanimidad, el siguiente.

DICTAMEN

11/01

Correspondiente a la consulta trasladada por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural en relación con el procedimiento de revisión de oficio del acto administrativo de modificación de ciertos datos de titularidad en el Registro de Viñedo, instado por don J.L. H.S..

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El 8 de abril de 1986, y sirviéndose para ello del modelo normalizado de "*Solicitud de autorización de viñedo y de inscripción en el Registro de Viñas del Consejo Regulador*" facilitado por la Consejería de Agricultura y Alimentación del Gobierno de La Rioja, se formuló una solicitud de *nueva plantación de viñedo* a realizar en la Parcela XX del Polígono 17, sita en el término de *Babiero* del término municipal de Entrena.

En el impreso aparecía como solicitante (casilla B) don J.L. H.S. y como propietario de la parcela (casilla C) don B.R.B., estampando ambos su firma en el mismo (casilla F).

Con fecha 29 de agosto de 1986, la Unidad Técnica Competente de la Administración autoriza la plantación de viñedo solicitada (casilla H).

En el mismo impreso normalizado aparece que el 22 de mayo de 1987 se declara que los trabajos de plantación del viñedo terminaron el 6 de mayo anterior, solicitándose *"la inscripción en el Registro de Viñas del Consejo Regulador de la Denominación de Origen Rioja"*. Firma esta solicitud, *"por orden"*, don J. D.U.A. (casilla J).

Finalmente, con fecha 16 de junio de 1987 la plantación *"queda inscrita en el Registro de Plantaciones de Viñedo de la Consejería de Agricultura y Alimentación"* (casilla K).

Segundo

Por escrito de fecha 6 de junio de 1989, con entrada el 19 de junio, el propietario de la parcela, don B.R.B., presenta escrito ante la Consejería de Agricultura y Alimentación del Gobierno de La Rioja en el cual expone que, *"dada mi situación de jubilado por invalidez, no puedo explotar directamente el campo y lo tengo cedido en aparcería a terceras personas"*, añadiendo que *"explotaba la citada finca don J.L. H.S., quien solicitó autorización de nueva plantación de viñedo en abril de 1986 y fue concedida"*, si bien precisando que *"la nueva plantación se incluía como parte de la explotación, por lo que se llevó a mi costa"*. Explica también el propietario en su escrito que el Sr. H.S., *"que formalmente aparece como titular de la viña (...), se marchó al extranjero abandonando la finca"*, por lo que, *"deseando que la misma pase a mi yerno don J. D.U.A."*, termina solicitando *"se sirva autorizar el cambio del titular de la parcela XX del Polígono 17, sita en el municipio de Entrena"*. Se acompañó a este escrito el título de propiedad de don B.R.(documento privado de compraventa de la finca fechado el 5 de julio de 1974) y un certificado de la Cámara Agraria Local de Entrena, expedido el 17 de mayo de 1989, en el que se afirma que es *"el cultivador de dicha finca desde hace varios años don J. D.U.A."*.

En impreso normalizado, proporcionado por la Consejería, de *"solicitud de modificaciones en el Registro de Plantaciones de Viñedo"* que se acompañaba con el anterior escrito -y que lleva fecha de 17 de abril de 1989, si bien el sello de la Consejería se estampa con fecha 21 de junio de 1989-, en el apartado de *"características registradas de la plantación"* constan, como *"titular"* (casilla A), don J.L. H.S. y, como propietario, don B.R.B. (casilla B); solicitándose que aparezca, como nuevo *"titular"*, don J. D.U.A.. Firman la solicitud este último (*"nuevo titular"*, según el impreso) y el propietario, faltando la firma del que el impreso llama *"titular"* (en este caso, don J.L. H.S.).

Sin que conste acto ni fecha concreta en el expediente (aunque de éste parece inferirse la de 21 de junio de 1989), la Administración procedió al *"cambio de titular"* solicitado.

Tercero

Más de ocho años más tarde, concretamente el 2 de octubre de 1997, don J.L. H.S. presentó un escrito solicitando se revisara de oficio *"el acto administrativo de admitir la modificación de datos en el Registro de viñedo de esa Consejería, sin contar con la autorización expresa del titular"*, por infracción del artículo 60.1, apartados a) y f) de la Ley 30/1992, *"al vulnerar el derecho de propiedad y ser contrario al ordenamiento jurídico"*.

En dicho escrito se afirma que *"el suscribiente se vio despojado de sus derechos de cultivo administrativamente concedidos, mediante una fraudulenta maniobra, que ha llegado a ser tenida por buena por esa Administración"*, resultando *"fraudulentamente despojado de sus derechos y posteriormente expulsado del control y cultivo de la viña que explotaba agrícolamente en la finca de referencia (...), además con las consiguientes repercusiones en el Consejo Regulador de Origen Rioja, quien al verificar la modificación admitida por ese Servicio de Viñedo, ha procedido a reducir el cupo de uva admitida bajo la denominación, que venía ostentando el suscribiente, por lo que se le han irrogado los consiguientes daños y perjuicios"*.

Ante la falta de contestación expresa de la Administración, don J.L. H.S. solicitó, en escrito de 13 de enero de 1998, se le extendiera certificación de acto presunto. Sin embargo, con fecha 3 de febrero de 1998, por el Director General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias, se dictó resolución expresa, acordando *"mantener la inscripción de la viña de Entrena, polígono número 17, parcela número XX, como cultivador a don J. D.U.A. y propietario de la tierra don B.R.B., desestimando la solicitud de don J.L. H.S. de anulación del citado acto"*.

Presentado recurso ordinario contra la anterior resolución por don J. L. H., el Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, en resolución de 7 de mayo de 1998, lo desestimó íntegramente.

Cuarto

Contra la anterior resolución del Consejero, el interesado formuló recurso contencioso administrativo, en el cual solicitaba que se anulara aquélla y que se reconociera *"el derecho del actor a que sea revocada la Resolución de fecha 21 de junio de 1989 de la Consejería de Agricultura y Alimentación del Gobierno de La Rioja, por ser la misma nula de pleno derecho, procediéndose a la modificación de la titularidad de los derechos de plantación y cultivo de vid sobre la parcela XX del polígono 17 de Entrena (1.800 cepas de la variedad Tempranillo), eliminándose del registro oficial de viñedo a don J. D.U.A. y procediéndose a la inscripción de don J.L. H.S. como titular con efectos desde el 21 de junio de 1989"*.

Dicho recurso contencioso-administrativo fue resuelto mediante Sentencia de la pertinente Sala del Tribunal Superior de Justicia de fecha 17 de mayo de 2000, en la cual se determina que *"lo que el actor ha interesado en vía administrativa es la revisión de oficio por la Administración"* de ciertas resoluciones, recordándose que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha declarado que el artículo 102.1 de la Ley 30/1992 *"habilita a los particulares interesados para exigir de la Administración una actividad conducente a un pronunciamiento expreso sobre la nulidad de pleno derecho postulada, excluyendo el rechazo a limine o de plano de la acción de nulidad ejercitada"*, lo que determina la apertura de un expediente administrativo, de modo que *"en los casos en que la Administración deniega la petición revisoria (sic) sin iniciar, siquiera, el expediente administrativo (...), está vedado a los Tribunales pronunciarse sobre la legalidad o no del acto del que se predica su nulidad radical"*. En consecuencia, entendiéndose que en este caso *"la Administración no inició el procedimiento regulado en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y se limitó a desestimar de plano la petición de nulidad formulada por el recurrente"*, la Sala declaró en su fallo nulas las resoluciones de 7 de mayo y 3 de febrero de 1998, retro trayendo *"las actuaciones al momento posterior de la presentación por el actor de la solicitud de nulidad, para que por la Administración se inicie el correspondiente expediente en los términos indicados en esta resolución"*.

Quinto

Devenida firme la anterior sentencia y ejecutando lo ordenado en la misma, el Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural resolvió, con fecha 5 de julio de 2000, *"incoar a instancia de parte"* el pertinente procedimiento de revisión de oficio.

En el mismo, tras el trámite de audiencia a los interesados (evacuado por don J.L. H. en escrito que tuvo entrada en la Consejería con fecha 12 de julio de 2000, y por don J. D.U. en escrito que la tuvo el 17 del mismo mes y año), se formula, tras la oportuna argumentación jurídica, la propuesta de resolución siguiente:

"Anular la inscripción efectuada el 21 de junio de 1989 sobre el titular de los derechos de viñedo sobre el Polígono nº 17 parcela nº XX del término municipal de Entrena, reponiendo en la inscripción a don J.L. H.S., debido a la concurrencia en dicha inscripción del motivo de nulidad de pleno derecho, previsto en el apartado f) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992 (...).

Se considera que la anulación de la inscripción de la titularidad de los derechos no deriva a favor de don J. D.U.A. derecho a indemnización alguno por cuanto dicha anulación es fiel reflejo y causa de las relaciones jurídicas existentes entre las partes y alegadas ante la Administración Pública. Las consecuencias de

dicho incumplimiento no pueden considerarse lesión indemnizable a los efectos del artículo 141.1 de la LRJAP, ya que la lesión que dicho interesado puede sufrir está obligado a soportarla de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente".

Sexto

Con fecha 19 de diciembre de 2000 recayó informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, estimando también *"que la precitada modificación de la inscripción de los derechos de replantación en la parcela XX del polígono 17 del término municipal de Entrena, efectuada el 21 de junio de 1999, es nula de pleno derecho, al quedar subsumida en la causa de nulidad f) del artículo 62.1 de la Ley 30/92, sin que proceda ningún tipo de indemnización de daños y perjuicios".*

Antecedentes de la Consulta

Primero

Mediante escrito de fecha 27 de noviembre de 2000, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural del Gobierno de La Rioja, solicitó el dictamen del Consejo Consultivo en el asunto de referencia, remitiendo el correspondiente expediente.

Segundo

Por escrito de 4 de enero de 2001, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió a acusar recibo del expediente, a declarar la competencia inicial del Consejo para emitir el dictamen solicitado y a considerar que la consulta reúne los requisitos reglamentariamente establecidos.

Tercero

Designada ponencia señalada en el encabezamiento, el asunto quedó incluido en el orden del día de la sesión 2/2001, de 29 de enero, si bien por la complejidad del asunto continuó su debate en las sesiones 3/2001, de 2 de febrero, 4/2001, de 12 de febrero, 5/2001, de 21 de febrero, y 6/2001, celebrada en la fecha señalada en el encabezamiento.

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"*.

Reitera la necesidad del dictamen del Consejo Consultivo en estos casos, salvo que el mismo se solicite del Consejo de Estado, el artículo 8.4.h) de nuestro Reglamento.

Por lo demás, como claramente se infiere del art. 102.1 LRJPAC, 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

La concepción de los derechos de plantación en el expediente y los criterios del Consejo Consultivo al respecto.

El presente expediente trasluce una concepción de los derechos de plantación de viñedo como un bien mueble susceptible de un incondicionado tráfico jurídico según el modelo mercantil de los títulos valores que este Consejo no puede compartir.

Somos conscientes de que, tanto la normativa autonómica riojana como la práctica administrativa y de los interesados en el sector vitivinícola presenta notables confusiones derivadas unas veces del sentido equívoco de los vocablos empleados, singularmente el de *"derechos de plantación"*, y otras de las distintas concepciones jurídicas sobre la naturaleza de los mismos.

El Consejo Consultivo se siente preocupado por esta situación y llamado a aportar su colaboración para aclarar en lo posible estas confusiones, por lo que, en cumplimiento de la misión institucional que nos corresponde de depuración de la práctica administrativa con criterios de legalidad, procede que, antes de adentrarnos en el estudio del caso concreto, comencemos sentando una serie de pautas que estimamos pueden contribuir a la seguridad jurídica en una materia tan importante económicamente en La Rioja como son las plantaciones de viñedo.

Tales criterios y pautas, a los que dedicaremos sendos Fundamentos de Derecho, se resumen en los siguientes:

- El derecho de plantar y arrancar viñas y su normativa reguladora.
- Delimitación de los aspectos jurídicos público y privado en materia de plantaciones de viñedo.
- Carácter meramente autorizatorio y no concesional de los actos administrativos en esta materia.
- Configuración administrativa de los Registros existentes en esta materia.

Concluiremos dedicando un fundamento jurídico al análisis de los pretendidos derechos de los distintos interesados en el expediente y otro sobre sugerencias para la mejora de la actuación administrativa en esta materia.

Tercero

El derecho de plantar y arrancar viñas y su normativa reguladora.

1. El derecho privado de plantar y arrancar viñas.

Las facultades jurídicas de plantar viñas u otras especies vegetales en un predio (*ius plantandi*) y de arrancar lo plantado (*ius avellendi*) corresponden al propietario del mismo como inherentes a su derecho real de dominio (artículo 350 del Código Civil), pero también pueden corresponder a personas distintas del propietario de la finca que ostenten sobre ella ciertos *iura in re aliena*, es decir, derechos reales (usufructo, censo, etc) o personales (arrendamiento rústico, aparcería, etc) que integren en su contenido tales facultades. Por tanto, *titulares* de los derechos de plantación y arranque de viñedos son, desde una perspectiva

jurídico-privada, todos aquellos cultivadores de fincas rústicas a quienes habilite para ello el título jurídico en cuya virtud cultiven el fundo correspondiente.

Así resulta del art. 1.3 del Real Decreto 1472/2000, por el que se regula el potencial de producción vitícola, a cuyo tenor: *"se entiende por titular de la parcela el que tiene o adquiere derechos de plantación o replantación sobre la misma, bien como consecuencia de un derecho de propiedad o bien porque tenga atribuido un derecho de uso o disposición sobre la citada parcela"* y en ese sentido debe entenderse la expresión de nuestro Dictamen 32/99 cuando afirmábamos que el titular de los derechos de plantación es el del predio y que tales derechos son *"ob rem"*.

El ejercicio de esas facultades se mueve en el plano micro-económico de cada finca o, a lo sumo, de cada explotación agraria, es decir, del conjunto de fincas explotadas como una unidad económica por un mismo cultivador aunque no sean colindantes y, por ello, la plantación de especies vegetales, su cultivo y obtención de los frutos y productos de que son susceptibles, como las uvas y el vino en el caso de las plantaciones de viñas, así como la eventual negociación posterior de los mismos, pertenece, en principio, al ámbito del Derecho Privado.

2. La intervención administrativa en el mercado vitivinícola.

Si el ejercicio de las facultades de plantar y arrancar lo plantado es contemplado macro-económicamente, es decir, agregado al de otros cultivadores en una área territorial más extensa, como puede ser una comarca, provincia, región, y, por supuesto, un Estado o Comunidad supranacional de Estados, como es la Unión Europea, se convierte en un fenómeno que afecta al interés público ya que la abundancia o escasez del cultivo correspondiente y de los frutos y productos del mismo derivados tiene trascendencia en el mercado, puede encarecer o abaratar los precios y, en suma, afectar a la economía del sector y al nivel económico de quienes en el mismo trabajan. Y todo ello ya no son meros asuntos privados sino de amplia trascendencia social que legitiman una intervención de los poderes públicos mediante disposiciones que se sitúan claramente en el ámbito del Derecho Público

Esa intervención administrativa, habida cuenta del tradicional exceso en el cultivo de viñas y en la producción de vino, se instrumenta normalmente mediante la técnica de establecer por medio de una norma legal de rango suficiente una prohibición general de plantar viñas en un espacio y tiempo determinados, la cual se levanta únicamente en casos justificados mediante una autorización administrativa expresa y el establecimiento de Registros administrativos para permitir un adecuado control al respecto.

3. La normativa en materia de plantaciones de viñedo.

La intervención administrativa sobre plantaciones vitícolas es muy antigua pues las primeras prohibiciones y limitaciones a la plantación de viñedo se remontan al Derecho imperial romano.

En España, prescindiendo de más remotos antecedentes, dicha intervención se prevé ya genéricamente en el propio Código Civil cuyo art. 348 sujeta la propiedad a las limitaciones establecidas en las leyes, mientras su art. 350 sujeta la facultad de plantar a los reglamentos de policía. Las principales medidas interventoras de la Administración fueron sistematizadas en el todavía vigente Estatuto del Vino, la Viña y los Alcoholes, aprobado por Ley estatal de 2 de diciembre de 1970 y se han consolidado desde la asunción por España del acervo comunitario europeo en esta materia y su trasposición interna, tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas competentes en materia de agricultura.

A) El Derecho comunitario europeo en materia vitícola.

En efecto, tras la adhesión de España a la Unión Europea, el intervencionismo administrativo en la viticultura se ha visto potenciado. Concretamente, en materia de nuevas plantaciones de viñedo se ha operado en el Derecho comunitario europeo el tránsito de un sistema de simple obligación de notificación a la Administración del hecho de la plantación (que fue el establecido en el Reglamento (CEE) 816/1970) a otro de prohibición general de llevar a cabo nuevas plantaciones de viñedo, prohibición que se alza con una autorización administrativa en los casos tasados en que las normas aplicables lo hacen posible.

Este último mecanismo fue instaurado por el Reglamento (CEE) núm. 1162/76, del Consejo, de 17 de mayo de 1976, relativo a las medidas tendentes a adaptar el potencial vitícola a las necesidades del mercado, cuya vigencia, prevista inicialmente hasta el 30 de noviembre de 1978, se prorrogó en años sucesivos por los Reglamentos CEE 2776/1978, 348/1979, 2595/1979, 2962/1979, 454/1980, 1208/1984, 1325/1990, 1592/1996 y 1627/90, de modo que, en la actualidad, alcanza hasta el 31 de julio de 2010, según establece el art. 2.1 del Reglamento (CE) 1493/1999.

Así pues, puede afirmarse que en todo el tiempo transcurrido desde el año 1976 hasta hoy, el régimen jurídico de las plantaciones de viñedo ha permanecido invariable en el ámbito de la U.E. puesto que los sucesivos Reglamentos comunitarios que han ido aprobándose se han limitado a clarificar jurídicamente algunos puntos que habían producido disfunciones e interpretaciones viciosas.

Tal es el caso, como señalábamos en nuestro Dictamen 32/99, F.J. 3.2 A), de los Reglamentos (CEE) 822/87, del Consejo, de 16 de marzo de 1987, por el que se establece la organización común del mercado (OCM) vitivinícola, y 823/87, también del Consejo y de la misma fecha, en el que se establecen disposiciones específicas relativas a los vinos de calidad producidos en regiones determinadas; así como, finalmente, el Reglamento (CEE) 3302/90, de la Comisión, de 15 de noviembre de 1990, por el que se fijan las disposiciones de aplicación de las transferencias de derechos de replantación de superficies vinícolas.

Tras la última reforma de la Política Agrícola Común (PAC), estas reglamentaciones comunitarias han sido expresamente derogadas, siendo sustituidas -aparte otros complementarios que afectan en menor medida a la cuestión que nos ocupa- por los Reglamentos (CE) 1493/1999, del Consejo, de 17 de mayo de 1999, por el que se establece la nueva organización común del mercado (OCM) vitivinícola (DOCE núm. L 179, de 14 de julio de 1999), y 1227/2000, de la Comisión, de 31 de mayo de 2000, por el que se fijan las disposiciones de aplicación del anterior en lo relativo al potencial de producción (DOCE núm. L 143, de 16 de junio de 2000).

Como excepciones a la regla general prohibitiva de plantaciones de viñedo, son posibles [cfr. art. 2.1 del Reglamento (CE) 1493/1999]: a) la plantación de vides realizada de conformidad con lo que el mencionado Reglamento comunitario denomina un *derecho de nueva plantación*; b) la plantación de vides realizada por virtud de un *derecho de replantación*. y c) la plantación de vides realizada en razón de un derecho de *plantación procedente de una reserva*.

Estos casos son los que dan lugar a autorizaciones administrativas (cual es el caso de los llamados "*derechos de nueva plantación*"), o bien a *posiciones jurídicas* que, en concurrencia con otros requisitos, facultan para obtener una autorización administrativa (que es lo que ocurre en el supuesto de los denominados "*derechos de replantación*").

B) Derecho estatal español en la materia.

Como es bien sabido, estos Reglamentos europeos, dada su naturaleza, son directamente aplicables en España y prevalecen sobre nuestro Derecho interno que, por otra parte, ha sido también modificado para adaptarlo a sus prescripciones.

En este sentido, el Estado español -que ya contaba desde 1979 con toda la normación inherente a la Ley aprobatoria del Estatuto de la Vid, el Vino y los Alcoholes-, ha dictado los Reales Decretos núms. 2658/1996, de 27 de diciembre, sobre régimen de autorizaciones para plantación de viñedo y 1472/2000, de 4 de agosto (BOE núm. 187, de 5 de agosto de 2000), por el que se regula el potencial de producción vitícola, en el cual se afirma que sus

prescripciones *"tienen carácter de normativa básica, de conformidad con lo establecido en el artículo 149.1.13.ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica"* (Disposición Adicional Primera).

El resto de normativa estatal en la materia fue citada extensamente en nuestro Dictamen 32/99, F.J. 3.2.A) al que nos remitimos, bastándonos ahora con recordar que la Sentencia 186/1988 del Tribunal Constitucional reconoció las competencias del Estado central en materia de regulación general del régimen de plantaciones de viñedo a pesar de haber sido asumidas con carácter exclusivo por las Comunidades Autónomas.

C) Derecho autonómico de La Rioja en materia vitícola.

Finalmente, las Comunidades Autónomas que han asumido competencias estatutarias en materia de agricultura y denominaciones de origen han dictado diversas disposiciones, normalmente con rango reglamentario, para aplicar la normativa comunitaria y estatal.

Tal es el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja que, dotada por su Estatuto de Autonomía de competencia exclusiva en materia de agricultura (arts. 8.6 EAR'82 y EAR'94 y 8.19 EAR'99), y, una vez asumidos los traspasos de servicios estatales en la materia (Real Decreto 2892/1983, de 13 de octubre), ha procedido, a través de la Consejería competente en materia vitivinícola, a dictar diversas Órdenes reguladoras de las sucesivas campañas de plantación, por más que, como advertíamos en nuestro Dictamen 32/99, F.J. 3, haya de estimarse insuficiente el rango normativo de Orden para regular una materia en la que se desarrolla Derecho estatal y se traspone Derecho Comunitario Europeo.

Pues bien, mediante Orden 13/1984, de 18 de mayo (Ar. 1333), de la Consejería de Agricultura y Alimentación, se procedió por primera vez a establecer las condiciones y plazos en la tramitación de solicitudes para la plantación de viñedos, prefiriendo las formuladas por explotaciones familiares agrarias (art. 6, *in fine*). La Orden 17/1984, de 4 de junio, reguló las declaraciones de arranque. La Orden 1/1985, de 14 de enero, creó los Registros administrativos de plantaciones y de parcelas con derecho a replantación. La Orden 2/1985, de 2 de febrero, reguló la campaña 1985/86 y continuó insistiendo en los requisitos personales para conferir prelación en las solicitudes de nuevas plantaciones. Disposiciones semejantes aparecen en las Órdenes de 4 de febrero de 1986 (campaña 1986-87), 3 de febrero de 1987 (campaña 1987-88) y de 4 de febrero de 1988 (campaña 1988-89).

Posteriormente, por Orden de la misma Consejería núm. 27/1990, de 24 de julio (Aranzadi, 121), se estableció un plazo anual para nuevas solicitudes y se anunció que cada campaña sería objeto en lo sucesivo de regulación específica (art. 8). La misma regulación se

repitió mediante Orden 37/1991, de 28 de noviembre (Aranzadi, 186). Por Orden 30/1992, de 16 de diciembre (Ar. 202), se reguló ya la campaña vitícola 1993/94, en la que se prohibieron nuevas autorizaciones de plantación de viñedo salvo en casos de concentración parcelaria.

La Orden de 30 de diciembre de 1993 (Ar. 242) reguló la campaña 1994/95 autorizando la plantación de 574 nuevas hectáreas de viñedo en La Rioja y estableciendo para su reparto la preferencia en favor de jóvenes agricultores, agricultores a título principal, parcelas de aptitud vitícola y otras condiciones objetivas y subjetivas (art. 5). Las Ordenes de 22 de diciembre de 1994 (Ar.261), para la campaña 95/96, y de 29 de diciembre de 1995 (Ar. 96-4), para la campaña 96/97, no incorporaron sustanciales novedades; pero la Orden de 27 de diciembre de 1996 (Ar. 264), para la campaña 1996-97, aunque sin contemplar tampoco nuevas autorizaciones de plantación, reguló con más detalle las transferencias de derechos, los arranques, las plantaciones sustitutivas y las modificaciones registrales.

La Orden de 28 de agosto de 1997 (Ar 134) reguló la campaña de 1997/98 con 1060 nuevas Has autorizables, fijando para el reparto de ese cupo nuevamente la prioridad de jóvenes agricultores y determinadas explotaciones, pero exigiendo ya una documentación más precisa y regulando con mayor detalle las replantaciones, plantaciones sustitutivas, trasferencias de derechos y modificaciones registrales.

La misma línea de paulatino perfeccionamiento técnico siguieron las Órdenes núms. 37/1998, de 3 de septiembre (Ar. 198) para la campaña 1998-99; 18/1999, de 30 de julio (no publicada en Aranzadi, BOR núm. 96, de 5 de agosto) sobre reparto de otro cupo de nuevas plantaciones; 19/1999, de 1 de septiembre (Ar. 198), para la campaña 99/2000; y las vigentes Órdenes núms. 37/2000, de 6 de septiembre (Ar. 215) para la campaña 2000/01 y 43/2000, de 5 diciembre (Ar. 263), sobre replantación anticipada al arranque de viñedos, que cierran, por el momento, el cuadro normativo riojano en la materia, con la única salvedad de la normativa sobre ayudas a la reconversión del sector (que no interesa a efectos del presente dictamen) y la regularizadora que seguidamente reseñamos.

En efecto, en La Rioja se ha venido apreciando, pese a las exigencias de la normativa vitivinícola, la existencia de explotaciones de viñedo no registradas administrativamente y, clandestinas, es decir, no autorizadas por la Administración. Para solventar esta anómala situación se abrieron para los titulares de plantaciones ilegales sendos plazos de regularización voluntaria con sanción, mediante las Resoluciones de la Consejería de Agricultura y Alimentación de 7 de noviembre de 1991 y 28 de febrero de 1992 que concluyeron el 30 de febrero de 1992, si bien, la Orden de 3 de febrero de 1992 (Ar. 13), acometió una detallada regulación de esta materia y volvió a ampliarlos hasta el 30 de junio de 1993. La Orden de 4 de diciembre de 1995 (Ar. 203) abrió otro plazo para regularizaciones hasta 31-8-96. Finalmente, la Orden 17/1999, de 12 de junio (Ar. 166), de la Consejería de Agricultura,

Ganadería y Desarrollo Rural, abrió un último plazo de regularización voluntaria hasta 31-12-99.

D) El sentido de esta normativa y su virtualidad hermenéutica.

Como ya señalábamos en nuestro Dictamen 32/99, F.J. 3, todo este bloque normativo se inserta en el más amplio de la precitada política agraria común (PAC) que tiende, en líneas generales, a ordenar racionalmente el mercado vinícola en el ámbito europeo limitando enérgicamente la masa vitícola en la Unión Europea mediante la fijación de un contingente global de hectáreas susceptibles de plantación con vides destinadas a la producción de vinos de calidad ya que el resto de la producción, salvo ciertas excepciones, debe destinarse a la destilación alcohólica.

Con arreglo al *principio de subsidiariedad*, esencial en Derecho comunitario europeo, ese contingente de superficie de plantación autorizable no se adjudica directamente por los órganos comunitarios centrales sino que se distribuye entre los distintos Estados miembros quienes, a su vez, lo reparten internamente, todo ello en virtud de criterios diversos de política agraria económica y social.

La fijación, distribución y ulterior reparto de la superficie cultivable con viñas se configura así como un proceso atribuido a diversas instancias administrativas y regulado por normas de distinto ámbito -europeas, estatales, autonómicas- (por razón del juego en esta materia del *principio de competencia*) y de distinto rango (por razón del juego también del *principio de jerarquía* dentro de cada ámbito) pero cuya interpretación, si bien debe ser armónica, en cuanto que todas integran un mismo grupo normativo (el regulador del mercado vitivinícola), no debe olvidar que los criterios de reparto en cada ámbito obedecen a finalidades que pueden ser distintas (desde la mera igualdad de cuotas de reparto, hasta el establecimiento de preferencias al respecto por razón de zonas de mayor potencial o calidad o de sectores de productores en virtud de diversos criterios de política social agraria).

Conviene insistir en esta última consideración ya que es importante para la fijación de criterios hermenéuticos en esta materia tener claro que el sentido y finalidad general del Derecho Comunitario Europeo al respecto no es sino limitar la superficie plantable con viñas para conseguir una producción vinícola de calidad, mientras que los criterios de reparto de esa superficie en el seno de cada Estado miembro constituyen, en principio, una cuestión de mero Derecho interno que cada Estado resuelve con arreglo a sus propias políticas económicas y sociales.

Concretamente en España, la estructura autonómica del Estado hace que el reparto se efectúe por Comunidades Autónomas y que cada una de ellas fije sus propios criterios de

reparto en función de las finalidades de política económica o social agraria que estime más convenientes. Así, la Comunidad Autónoma de La Rioja está priorizando en los repartos a ciertas explotaciones agrarias o a los titulares de las mismas que sean jóvenes agricultores o reúnan una serie de condiciones subjetivas y objetivas que no son las mismas que se exigen en otras Comunidades Autónomas. Estos *criterios de prelación* son de Derecho Administrativo y la Administración debe velar para que, una vez establecidos con el rigor y seriedad precisos, no sean fácilmente burlados mediante la interposición de personas u otros fraudes semejantes, como trasluce la presente consulta.

Cuarto

Delimitación de los aspectos jurídicos público y privado en materia de plantaciones de viñedo.

Siendo la plantación, en principio, una cuestión privada, pero estando la de viñedos sujeta a intervención administrativa, el discernimiento en esta materia entre los planos de Derecho Privado y Derecho Público resulta esencial. Para ello distinguiremos las *nuevas plantaciones*, de los supuestos de *arranque con replantación* y *con transferencia de derechos de replantación*, concluyendo con una reflexión sobre la trascendencia práctica de esta delimitación.

A) Nuevas plantaciones.

La distinción es clara en el caso de *nuevas plantaciones* porque el *ius plantandi* es una facultad jurídico-privada preexistente en el patrimonio del cultivador que la Administración no le concede sino simplemente le autoriza a ejercitar en una finca concreta, de suerte que los efectos jurídico-privados de dicha facultad y los principales efectos jurídico-públicos de la autorización administrativa conferida se consuman de forma instantánea (*in fieri*) mediante la realización de la plantación por el titular autorizado para ello.

Decimos los *principales*, porque la norma administrativa (cfr., por ejemplo en la Comunidad Autónoma de La Rioja, el art. 8 de la Orden 18/1999, de 30 de julio) puede también imponer al cultivador las cargas de *conservar durante cierto tiempo la plantación* autorizada si desea obtener luego ciertos beneficios, especialmente los derechos de replantar en la propia explotación o de transferir esa facultad a terceros a que seguidamente aludimos, y de exigir, en éste último caso, que entre el cultivador autorizado y el que finalmente pueda adquirir los derechos de replantación exista un *tracto sucesivo* que tenga reflejo en los Registros administrativos correspondientes.

Sin perjuicio de la eficacia de esas cargas de Derecho Público, el derecho de cultivar -a cuyo contenido pertenece la facultad de plantar viñas- genera una operatividad posterior en el tiempo (*in facto esse*), centrada sobre todo en el ejercicio de la facultad de apropiarse de los frutos o productos derivados de la plantación, que, sustancialmente, sigue siendo de Derecho Privado. Se trata de una facultad jurídica (*ius fruendi*) distinta del *ius plantandi* y que pertenece al titular del derecho de cultivar la finca correspondiente, bien sea por accesión cuando dicho titular sea el mismo propietario de ella (art. 353 Código Civil), bien por un simple derecho de percepción de sus frutos y productos cuando el cultivador sea el titular de un derecho real o personal sobre la finca distinto del dominio de la misma (por ejemplo, arts. 471 y 1632 del Código Civil, caso de usufructo y el censo, respectivamente, arts. 10 y 61 LAR, caso de arrendamientos rústicos, etc).

B) Arranque y replantación.

El plano jurídico-público vuelve aparecer si el cultivador con derecho sobre lo plantado decide ejercitarlo en el sentido de arrancar la plantación (*ius avellendi*). Entonces, del mero hecho del arranque o, en rigor, *del arranque declarado y administrativamente comprobado* [es decir, del arranque que se efectúe cumpliendo todas las cargas de Derecho Público impuestas por la legislación vigente -cfr., por ejemplo, el art. 5 de la Orden riojana 37/2000, de 6 de septiembre, que tomamos como referencia- como son las de hacerlo una vez transcurrido el plazo establecido desde la plantación, comunicarlo a la Administración (*declaración de arranque*) y que ésta compruebe (*comprobación administrativa del arranque*) la realidad y regularidad del mismo]- surge una posición jurídico-pública nueva y especial para el cultivador consistente en que, durante un plazo de caducidad legalmente establecido, la norma administrativa le legitima:

i) Para solicitar y, eventualmente, si reúne las condiciones precisas para ello, para obtener, una nueva y distinta autorización administrativa que le permita volver a plantar viñedo en la misma finca o en otra u otras de su misma explotación (*derecho de replantación*)-cfr., p.e, art. 2 de la Orden 37/2000 cit.-; o bien

ii) Para transferir, mediante negocios jurídico-privados gratuitos u onerosos (*derecho de transferencia*), esa legitimación a terceros cultivadores de otras fincas (es decir, no a cualesquiera personas, sino sólo a las que ostenten sobre ellas una titularidad jurídico-privada que les permita plantar viñas en las mismas), de forma que tales terceros pueden solicitar -y, si reúnen el resto de requisitos precisos para ello, obtener- de la Administración, en base a la legitimación transferida, una nueva y distinta autorización administrativa para plantar (*plantación sustitutiva*) una superficie de viñedo equivalente a la arrancada (cfr., p.e., art. 3 de la cit. Orden 37/2000).

Esa *posición jurídica nueva* que nace “*ope legis*” del *arranque declarado y administrativamente comprobado*, la hemos calificado como *de carácter jurídico-público* ya que del hecho del arranque legítimo de una plantación no deriva en Derecho Privado otra facultad que la de apropiación de lo arrancado y sus frutos por quien tenga derecho a ello, mientras que aquí se genera una legitimación temporal (cfr. arts. 2.3 y 3.3 de la cit. Orden 37/2000 que la fijó en dos meses) para solicitar y, eventualmente, obtener, una nueva autorización administrativa de plantación, sea por el titular de la misma explotación (*replantación*) o por un tercer cultivador ajeno a la misma (*plantación sustitutiva*) a quien aquél la hubiere transferido (cfr., p.e., arts. 2, 3 y 5 de la cit. Orden 37/2000).

Sobre los requisitos del arranque y su declaración así como de la naturaleza jurídica de su comprobación administrativa nos remitimos a lo que ampliamente señalábamos en nuestro Dictamen 32/99, F.J.3.

C) Arranque y transferencia de derechos de replantación.

El carácter público de la posición jurídica nacida del *arranque declarado y administrativamente comprobado* es clara en el caso de su ejercicio para efectuar una *replantación*, pero puede parecer de carácter privado en el caso de su empleo para efectuar una *plantación sustitutiva*, debido a que, al ser susceptible de tráfico jurídico oneroso -el art. 8.1 del Reglamento (CEE) 3302/1990, establece que puede ser “*objeto de una transacción comercial*”-, dicha posición jurídica experimenta por efecto del mercado una *sustantivación* o *patrimonialización* en la medida de su precio verdadero o fiscalmente imputable, lo que puede inclinar a concebir su comercio como el de una cosa mueble integrada en la categoría mercantil de los títulos-valores y, en suma, a concebir la posición misma negociada como de naturaleza jurídico-privada.

En opinión de este Consejo ésta última concepción del *ius transferendi*, esto es, del derecho de transferir a un tercero los derechos de replantación generados por un arranque declarado y administrativamente comprobado, resulta claramente errónea puesto que la naturaleza de la posición jurídica nacida del arranque declarado y administrativamente comprobado es siempre de Derecho Público aunque no se plasme en una *replantación* que se efectúe en una finca perteneciente a la propia explotación sino en una *plantación sustitutiva* en una finca perteneciente a la explotación de un tercero en virtud de previos negocios jurídico-privados de transferencia.

Para afirmar el carácter jurídico-público de esta posición, existen sólidas razones:

a) *Por su objeto*. En efecto, lo que se transfiere en esos negocios traslativos no son propiamente “*derechos de plantación o replantación*”, como abreviada e incorrectamente suele decirse, es decir, no se transfieren facultades jurídico-privadas de cultivo como son las

de plantar, arrancar o replantar, sino una posición jurídico-pública consistente en la mera legitimación para solicitar y, eventualmente, obtener de la Administración, si se reúnen los demás requisitos precisos para ello, una nueva autorización para plantar viñas en una superficie rústica equivalente a la arrancada.

b) *Por su origen*, que no se encuentra en un preexistente derecho privado a plantar, arrancar o transferir derechos de replantación, sino en la norma administrativa que anuda al hecho del arranque declarado y administrativamente comprobado la consecuencia jurídica del nacimiento de una legitimación temporal para solicitar y, eventualmente, obtener de la Administración una autorización de plantación, si se reúnen los demás requisitos necesarios para ello.

c) *Por su temporalidad*. La legitimación especial en que dicha posición consiste es rigurosamente *temporal* ya que su ejercicio está sujeto a un plazo de caducidad establecido por la norma administrativa y que se comporta como un término esencial de suerte que, transcurrido el mismo sin haber ejercitado la legitimación en que la posición consiste, ésta decae jurídicamente a todos los efectos.

d) *Por su conexión*. Aunque se trata de una autorización administrativa completamente *nueva y distinta* de la que anteriormente hubiera podido conferirse para plantar la finca arrancada, (pues la posición jurídica que nace del arranque declarado y administrativamente comprobado se encuentra, en principio, desvinculada jurídicamente de la anterior), sin embargo se encuentra frecuentemente conectada con la misma debido al tracto sucesivo que la legislación impone en los Registros administrativos correspondientes por motivos de seguridad jurídica (cfr., p.e., art. 6.3 *in fine* de la Orden riojana 37/2000).

El enlace entre ambas autorizaciones se aprecia especialmente en el caso de las *replantaciones* (debido a que el nuevo cultivador autorizado a replantar suele ser el mismo que ya lo fue de la autorización de plantación de viñedo en la finca arrancada), pero también en el de las *plantaciones sustitutivas* (debido a que el nuevo cultivador autorizado a plantar ha debido adquirir la legitimación que, junto con otras condiciones, precisa para obtener la autorización, y esa legitimación había resultado de un arranque declarado y administrativamente comprobado en la finca de origen la cual normalmente había sido plantada en virtud de una anterior autorización administrativa).

Sin embargo, la posición jurídica que la nueva autorización administrativa determina para el titular del cultivo de viña a título de replantación o plantación sustitutiva *no trae causa* en sentido jurídico de la autorización anteriormente conferida para plantar la finca arrancada pues la autorización para plantar la finca de origen consumó jurídicamente sus principales efectos al realizarse la plantación autorizada por la misma.

e) *Por la limitación de su comercio.* Cuando la posición jurídica nacida del arranque declarado y administrativamente comprobado, adopta la forma de “*ius transferendi*”, ello *no significa* en absoluto, como frecuentemente se entiende en la práctica, *que dicha posición sea susceptible de un omnimodo tráfico jurídico* cual si se tratase de una cosa mueble y, concretamente, de una mercadería reconducible a la categoría mercantil de los títulos-valores, porque:

i) *Desde la perspectiva del transmitente,* rige aquí el principio “*nemo dat quod non habet*”, en cuya virtud los eventuales derechos de plantación sólo puede transmitirlos quien sea titular de los mismos, esto es, quien resulte titular del derecho de cultivo sobre la parcela en la que se ha producido la declaración de arranque administrativamente comprobada (cfr. art. 4.1 del R.D. 1472/2000) y figure como tal en el Registro administrativo correspondiente (cfr., art. 6.3 de la Orden 27/2000).

ii) *Desde la perspectiva del adquirente,* este comercio queda sustraído al *principio de libertad civil y mercantil* esencial en las transmisiones privadas ya que, por motivos de interés público, está regulado por la normativa administrativa la cual prohíbe terminantemente transmitir esas posiciones jurídicas a cualquier tercero capaz y permite hacerlo sólo en favor de aquellos que sean titulares de derechos de cultivo sobre fincas rústicas susceptibles de plantación de viñedo. En efecto, el art.4.2 del R.D. 1472/2000 es terminante al disponer que: “*la transferencia de los derechos de replantación, realizada mediante cualquier negocio jurídico inter vivos, sólo será válida si se realiza directamente entre el titular de la parcela que ha generado los derechos de replantación y el titular de la parcela en la que se va a realizar la replantación*” .

iii) *Desde la perspectiva de la Administración,* los adquirentes en forma alguna pueden equipararse a los legítimos tenedores de un título-valor de carácter mercantil ya que no quedan “*ipso iure*” legitimados por su adquisición para obtener una nueva autorización administrativa de plantación (cfr., p.e., art. 4.4. *in fine*, de la cit. Orden 37/2000), sino que, además de presentar con su correspondiente solicitud el documento acreditativo de haber adquirido por justo título la posición que nos ocupa de quien legítimamente podía transferírsela (cfr., p.e. art. 3.4. de la cit. Orden 37/2000), precisan cumplir cuantos otros requisitos exige la norma administrativa con el carácter de *condiciones iuris* para conferir una nueva autorización de plantación.

Esta autorización no es, pues, un acto rigurosamente reglado que deba otorgarse sin más a cualquier peticionario que simplemente presente en regla los documentos acreditativos de la adquisición de la posición jurídica que nos ocupa, puesto que el solicitante de la nueva plantación (sea una *replantación* o una

plantación sustitutiva en virtud de transferencia previa de la legitimación para solicitarla) debe cumplir el resto de requisitos y *condiciones iuris* establecidos al efecto por la norma administrativa.

Entre tales requisitos se encuentran las exigencias adicionales contenidas en el art. 4.4. del Reglamento 1493/2000 (CEE), transpuesto al Derecho interno español por los arts. 4.1, 4.3, 5.1, 5.2, y 6 del Real Decreto 1472/2000, preceptos éstos que no admiten todo tipo de transferencias, sino sólo las que se refieran a ciertos supuestos, como *superficies no superiores a las arrancadas*, destinadas a producción de *vinos de mesa* amparados por indicaciones geográficas o denominaciones de origen o al cultivo de *viñas-madres para injertos*.

El Derecho Autonómico de La Rioja ha añadido nuevas condiciones como la cumplimentación de *impresos oficiales* determinados (cfr. arts. 3 y 4 de la cit. Orden 37/2000, sobre *solicitudes de transferencia de derechos de replantación*) o el trascendente requisito de que los derechos de replantación procedan de la propia Denominación de Origen, exigido por el art. 3.1., segundo inciso, de la cit. Orden 37/2000, que pospone la admisibilidad en La Rioja de los denominados “*transfers*” -es decir, los documentos acreditativos de la transferencia de derechos de replantación procedentes de arranques declarados y administrativamente comprobados fuera de la Denominación de Origen Calificada Rioja- a que la Comunidad Autónoma de La Rioja desarrolle reglamentariamente los arts. 5 a 8 del Real Decreto 1472/2000, sobre producción vitícola, antes citado, que los permite limitadamente en España.

D) Trascendencia práctica de esta delimitación.

La delimitación entre las esferas privada y pública en las diversas posiciones jurídicas en esta materia estriba, por de pronto, en que, sin perjuicio de las acciones civiles que puedan ejercitar entre sí los interesados ante la jurisdicción ordinaria, las infracciones a la normativa administrativa relativas a incumplimiento de condiciones y requisitos exigidos por la misma pueden dar lugar, si procede, no sólo a la incoación de expedientes administrativos sancionadores, sino también a la anulación de los actos administrativos de autorización y de las inscripciones en los registros administrativos correspondientes, en su caso, mediante el procedimiento de revisión de oficio de los mismos.

Quinto

Carácter meramente autorizatorio y no concesional de los actos administrativos por los que se levanta la prohibición general de efectuar plantaciones de viñedo.

1. Las categorías jurídicas de la autorización y la concesión.

Como hemos indicado, la facultad jurídico-privada de plantar viñedo en una finca está afectada desde hace tiempo por la intervención de la Administración, pero esa intervención puede construirse con arreglo a dos modelos distintos: Puede configurarse como una delimitación del contenido normal de la propiedad agraria, lo que nos conduciría al esquema de la *concesión* administrativa; o bien puede asumir el carácter de una simple limitación de su contenido normal, lo que nos lleva al concepto de la *autorización*.

Lo primero supondría afirmar que la ley habría sustraído la facultad de plantar viñedo del ámbito del derecho privado de los particulares y constituido con ella en el ámbito jurídico-público un monopolio en favor de la Administración (*publicatio*), de suerte que ésta sería la única titular de la facultad de plantar viñas y la única que, por tanto, estaría investida de potestad suficiente para distribuir en adelante el ejercicio de dicha facultad mediante la fórmula de la concesión que, como es sabido, implica el otorgamiento al particular de un derecho que antes no estaba en su patrimonio.

Lo segundo, en cambio, supondría la preexistencia de un derecho verdadero y propio en el sujeto, los límites a cuyo ejercicio se remueven mediante la técnica de la autorización, que -entonces- no concede un derecho nuevo, sino que se limita a declarar y posibilitar el ejercicio del ya existente, sin tener que arrostrar la imposición de sanción administrativa alguna.

2. Escala de gradación entre ambas.

Desde luego, la distinción entre las instituciones jurídico-administrativas, en este caso, la autorización y la concesión, puede oscurecerse en algunos casos debido a las *escalas de gradación* que pueden existir entre ellas, así sucede con las doctrinalmente denominadas *escalas* de la *demanialidad*, (que discrimina las distintas figuras existentes entre el puro dominio privado y el pleno dominio publico), la *normatividad* (que distingue los grados existentes entre un acto singular y una disposición general) o la *responsabilidad* (que analiza la intensificación que se aprecia entre la culpa y el dolo).

Este fenómeno puede suceder en el caso de las *nuevas plantaciones de viñedo* donde podría caber la duda de si la técnica de intervención administrativa a la que se ha recurrido es la concesional, pues la gradación de la intervención administrativa en distintas escalas de intensidad obedece a una distinta valoración de las circunstancias concurrentes en cada cultivo que, obviamente, puede variar con el tiempo.

En la actualidad, la plantación de viñedos no puede, desde luego, concebirse como una *concesión demanial* ni de *servicios públicos*, pues no tiene por objeto la gestión de un bien o servicio público, aunque podría pensarse que se trata de lo que la doctrina ius-administrativista ha denominado una *concesión industrial*; figura que presenta notables particularidades, que acercan su conformación jurídica a la de las autorizaciones administrativas. De hecho, existen en el Derecho Administrativo de la Agricultura verdaderas *concesiones de cultivo*, como son las de tabaco, plantas opiáceas otros vegetales especiales.

Sin embargo, estimamos que, hoy por hoy, no es así en materia vitícola puesto que falta la previa *publicatio* que es consustancial al concepto de concesión ya que ni la normativa comunitario-europea ni la interna española han expropiado con carácter general - *nacionalizado* o *socializado*, por utilizar expresiones tradicionales- a los particulares la facultad de plantar viñedo. Tratándose de "*derechos de nueva plantación*", los legisladores comunitario-europeo e interno español se han limitado a establecer una *prohibición general* (aunque temporal) de llevar a cabo nuevas plantaciones de viñas, prohibición que se alza o excepciona sólo en casos determinados mediante un acto administrativo de naturaleza autorizatoria.

Así el Preámbulo del Reglamento (CE) 1493/1999 revela la razón última de la instauración de una intervención administrativa en materia vitícola afirmando que "*es necesario controlar de esta manera el uso que los productores hacen de sus propiedades de acuerdo con el interés general*" y esa "manera" de intervención administrativa a que alude el citado Preámbulo no es sino el establecimiento de una prohibición de realizar nuevas plantaciones y el consiguiente sistema de autorizaciones administrativas para los casos exceptuados, que se llevó por primera vez a efecto por el antes citado Reglamento 1162/1976.

Tal forma de intervención administrativa ha sido reputada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en su Sentencia *L. Hauer c. Lund Rheinland-Pfalz* de 13 de diciembre de 1979, como una legítima limitación de los derechos privados de los particulares que es plenamente conforme al Derecho Comunitario-Europeo.

3. Carácter de autorización en este caso.

Así pues, a juicio de este Consejo y de conformidad con la doctrina sentada en nuestro Dictamen 32/1999, F.J. 3º, donde ya apuntábamos que "*la actividad vitícola está sujeta al régimen general de autorización administrativa*", esta última es la concepción que más se adecua a la naturaleza jurídica de la actividad administrativa de intervención en materia vitícola.

A) En efecto, el acto administrativo se acomoda aquí a los clásicos parámetros de la autorización pues se limita a levantar o excepcionar una prohibición de plantar viñas establecida con carácter general en razón del interés público económico, restableciendo el libre ejercicio del *ius plantandi* por el viticultor que sea titular del mismo con arreglo al Derecho Privado. No hay, pues, un otorgamiento *ex novo* de dicha facultad, sino la remoción de un obstáculo que, por disposición de la ley, se oponía a la posibilidad de ejercitarla.

B) No se opone a esta conclusión la doctrina administrativista más autorizada cuando señala que la autorización se perfila hoy como un acto de la Administración por el que ésta consiente a un particular el ejercicio de una actividad inicialmente prohibida, constituyendo al propio tiempo la situación jurídica correspondiente, pues, en este nuevo concepto, permanece el dato de la existencia de una prohibición general previa que actúa sobre actividades que la norma considera como propias de los particulares, lo cual es suficiente para distinguir la autorización de las concesiones, que operan a partir de una previa *publicatio* o reserva formal del sector a los entes públicos, que de este modo ostentan en el mismo una titularidad primaria de la que disponen libremente.

C) De todo ello se deduce, como conclusión, que estamos en presencia de meras limitaciones impuestas por el Derecho Público al ejercicio de la facultad jurídico-privada de plantar viñas la cual no ha sido objeto de expropiación, socialización o nacionalización en el ámbito de la Unión Europea y que se instrumenta mediante una prohibición general de nuevas plantaciones que se levanta mediante una mera autorización administrativa en casos determinados pero en el bien entendido de que dicha autorización opera sobre facultades jurídico-privadas preexistentes sin conceder *ex novo* derecho alguno.

Sexto

Sobre los Registros administrativos vitícolas y su función.

1. Otra de las cuestiones suscitadas en esta materia es la naturaleza y función de los Registros vitícolas que lleva la Administración. La necesidad de contar con estos Registros

es una consecuencia de las restricciones a la facultad de plantar viñedo libremente, y la necesidad de controlar la producción vitícola, establecidas por las normas de Derecho público.

2. En el Derecho comunitario europeo, el precedente de estos Registros es el establecimiento de un *Catastro vitícola* por el Reglamento núm. 143, de la Comisión (DOCE 2789/62, de 1 de diciembre de 1962), cuyo fin era conocer las superficies plantadas de vid en la Comunidad con objeto de estimar el potencial de producción existente con la máxima precisión y de un modo actualizado.

El Reglamento (CEE) núm. 2392/86, de 24 de junio de 1986 (DOCE núm. L 208/1, de 31 de julio de 1986), sustituyó dicho Catastro por un *Registro vitícola* comunitario, que se muestra como complementario del sistema de encuestas estadísticas sobre las superficies vitícolas que había establecido el Reglamento (CEE) núm. 357/79, del Consejo, de 5 de febrero de 1979, y cuyo fin era idéntico al del antiguo Catastro: saber de un modo actualizado y con precisión y fiabilidad qué parcelas están verdaderamente plantadas de viñedo y qué tipo de medidas de control de plantaciones o de fomento (ayudas para la reconversión, abandono, etc.) se están aplicando sobre las mismas con el fin de poder conocer la evolución del potencial productivo.

3. Aun antes de la aprobación del Reglamento de 1986, la normativa española ya conocía los indicados Registros administrativos vitícolas. Así, en el caso de La Rioja, la Orden de la Consejería de Agricultura y Alimentación 1/1985, de 14 de enero, creó los *Registros de Plantaciones de Viñedo y de Parcelas con derecho a replantación*.

Dicha Orden, que continúa vigente, estableció que en el *Registro de Plantaciones de Viñedo* "deben figurar inscritas todas las parcelas de este cultivo" (art. 1.º), y que "dicho Registro deberá mantenerse constantemente actualizado, inscribiéndose todas las parcelas que se planten legalmente (...) y dándose de baja aquellas parcelas en las que se proceda al arranque de viñedo" (art. 3.º).

En cuanto al *Registro de Parcelas con derecho a replantación*, establece la misma Orden que en él "deberán figurar inscritas todas aquellas de las que, figurando en el *Registro de Plantaciones de Viñedo*, se haya declarado el arranque" (art. 4.º), añadiéndose que "dicho Registro deberá mantenerse constantemente actualizado, inscribiéndose todas las parcelas que sean arrancadas (...), y dándose de baja aquellas en las que sea efectuada su replantación, en la que la misma no haya sido efectuada en los plazos legales, y en las que se haya autorizado la sustitución de su viñedo" (art. 6.º), y precisándose, por último, que "no se autorizarán replantaciones o sustituciones de viñedos para aquellas parcelas que no estén inscritas en el *Registro de parcelas con derecho a replantación de viñedo*" (art. 7.º).

Ahora bien, la normativa autonómica riojana ha ido complementando la regulación de estos Registros al reglamentar sus *modificaciones* en las sucesivas Órdenes de campaña, hasta llegar a la tantas veces citada Orden 37/2000 cuyo art. 6.3 *in fine*, relativo a las *solicitudes de modificación* registral, establece que “*las solicitudes de modificación que impliquen variación de la titularidad o la propiedad, así como en los datos catastrales o de superficie, deberán venir acompañadas de la documentación suficiente que avale dichos extremos. En caso contrario, la solicitud deberá ir acompañada por ambos interesados; de no ser así, no se procederá a la modificación solicitada*”.

4. A la vista de la normativa comunitaria e interna citada, los indicados Registros han de ser calificados prioritariamente como meros *Registros administrativos*, bien *de parcelas plantadas de vid*, bien *de parcelas arrancadas de vid* puesto que en ellos se inscriben parcelas y se publican cualidades o situaciones de las mismas (concretamente, que están plantadas de vid o que la plantación de vid que tenían ha sido arrancada), con las consiguientes consecuencias que dichas cualidades o situaciones de las parcelas pueden comportar a efectos administrativos (que, como hemos visto ya, son siempre de índole autorizatoria).

Ahora bien, siendo ese su carácter prioritario no es el único ya que, como hemos indicado, paulatinamente se ha ido imponiendo también, sin duda en aras de la siempre necesaria seguridad jurídica, su carácter de publicidad de titularidades administrativas.

Desde luego, la titularidad de los llamados *derechos de replantación* no nace del Registro y éste se limita a declararla, con efectos, a lo sumo, de una mera presunción *iuris tantum* y nunca constitutivos. Tales derechos requieren, en efecto (si atendemos a lo dispuesto en el art. 7.º de la Orden 1/1985), que la parcela esté inscrita en el *Registro de parcelas con derecho a replantación* (lo que tendrá lugar por virtud de la declaración de arranque comprobada por la Administración); pero su titularidad corresponderá sólo a quien legítimamente la ostente según un título válido y eficaz en Derecho (sea éste adverado documentalmente o por la comparecencia y consentimiento de las partes ante el funcionario encargado de la llevanza del Registro, como admite el art. 6.3 *in fine* de la Orden 37/2000).

En otras palabras, los titulares de los derechos que nos ocupan no son necesariamente quienes publique el Registro sino quienes verdaderamente lo sean en la realidad extra-registral, por eso acierta la Orden autonómica 37/2000 cuando, para autorizar una transferencia de derechos de replantación o una plantación sustitutiva, exige su prueba con total independencia de lo que, en orden a la titularidad de la parcela, conste en el Registro.

Pero, esto dicho, la Administración autonómica, para evitar inseguridades jurídicas en materia económicamente tan trascendente en La Rioja, exige, también con acierto en la

misma Orden 37/2000, la aportación del título correspondiente (sea en forma documental o consensual mediante la comparecencia conjunta y la manifestación conforme de las partes ante el encargado del Registro) para poder modificar los asientos registrales.

5. En resumen: los Registros *de plantaciones de viñedo y de parcelas con derecho a replantación* tienen efectos jurídico-administrativos sustantivos en cuanto a la aptitud de las parcelas para generar actos de la Administración de naturaleza autorizatoria; pero, para autorizar una transferencia de derechos de replantación o una plantación sustitutiva, no los tienen por sí solos en cuanto a la aptitud de los sujetos o solicitantes para obtener dichas autorizaciones, ni en cuanto a la titularidad de los "derechos" o posiciones jurídico-públicas que (junto con la concurrencia de otros requisitos) facultan para obtener aquéllas, si bien generan en el tráfico una apariencia de titularidad que, a lo sumo, se presume "*iuris tantum*" y que, en obsequio a la seguridad jurídica, sólo puede ser destruida aportando al Registro el título correspondiente acreditado documentalmente (contrato o sentencia) o ratificado mediante la comparecencia simultánea y el consentimiento conjunto de todas las partes afectadas.

Séptimo

Análisis de los pretendidos derechos de los distintos interesados en el expediente y de las actuaciones administrativas que se estiman procedentes al respecto.

Una vez establecida la doctrina general que estimamos aplicable a esta materia y a la luz de la misma, podemos adentrarnos en la consideración concreta del expediente de revisión sobre el que se nos ha consultado.

Para ello podemos fundarnos, desde luego, en las normas contenidas en la precitada Orden autonómica riojana núm. 2/1985, de 6 de febrero, reguladora de la campaña 1985-86 que regía en el momento de plantación de la parcela en cuestión, pero integrando sus lagunas e insuficiencias con los criterios jurídicos que se desprenden del Derecho Comunitario europeo, estatal español e incluso autonómico riojano posterior que antes hemos reseñado, sin perjuicio de acudir también a principios generales del Derecho Administrativo.

Pues bien, en el presente expediente figuran tres principales interesados: El Sr.R.B. en el doble concepto de dueño y arrendador de la finca rústica número 96 del Polígono 17 de Entrena (La Rioja); el Sr. H.S., en el triple concepto de arrendatario inicial de la referida finca, titular de la autorización administrativa concedida por la Administración autonómica riojana para plantar viñedo en la misma y titular de la inscripción de dicha autorización en el correspondiente Registro administrativo de la Comunidad Autónoma de La Rioja; y, por último, el Sr.U.A., en el doble concepto de posterior arrendatario de la misma finca y nuevo

titular de la inscripción registral administrativa de la plantación de viñedo efectuada en la misma.

A) Análisis de la posición jurídica del Sr. H.S..

Aunque la lógica del expediente se centra en el análisis de si procede o no revisar el acto administrativo por el cual se procedió a inscribir en el registro administrativo de plantaciones los pretendidos derechos del Sr.U.A., la resolución del caso debe comenzar por el análisis de la consistencia jurídica de la posición del reclamante de la revisión Sr. H.S., que resulta ser muy endeble.

En efecto, aparentemente el Sr. H.S. comparece en este expediente investido de todo amparo jurídico ya que se presenta en concepto de titular de unos derechos de plantación de viñedo sobre una parcela de la que era arrendatario rústico y que le fueron concedidos en su día por la Administración al amparo de la Orden autonómica de 6 de febrero de 1985 e inscritos por la misma en los correspondientes Registros administrativos instaurados por la Orden autonómica de 14 de enero de 1985, sin que conste en el expediente que haya consentido expresamente en ningún momento ni su cancelación, ni su transmisión a un tercero.

Es esta apariencia jurídica la que lleva a la Administración actuante y a sus Servicios Jurídicos a proponer en el expediente la estimación de la reclamación del Sr. H.S. y a la consecuente revisión de oficio del acto administrativo favorable al Sr.U.A..

Sin embargo, esa posición del Sr. H.S. resulta ser una mera apariencia jurídica que encubre una realidad muy distinta que este Consejo Consultivo no puede desconocer.

En efecto, resulta claramente del expediente que el Sr. H.S. era un joven agricultor meramente interpuesto por el dueño de la finca, Sr.R.B., con el sólo objetivo de cumplir los requisitos subjetivos y objetivos exigidos por el art. 8 a) de la Orden autonómica de 6 de febrero de 1985 para poder obtener una de las autorizaciones administrativas concedidas a la Comunidad Autónoma de La Rioja para efectuar nuevas plantaciones de viñedo en fincas pertenecientes a la Denominación de Origen Rioja y que el Sr.R.B. no podía reunir debido a que no podía ser cultivador por su edad y jubilación por invalidez que él mismo reconoce expresamente en el expediente.

Desde luego, nada en absoluto hay de ilegal en que un propietario que no reúna las condiciones necesarias para obtener un derecho de nueva plantación proceda a arrendar su finca rústica a un cultivador que sí las reúna y que pueda obtener, y de hecho obtenga, la autorización administrativa correspondiente.

Sin embargo, el presente expediente revela una realidad distinta y concretamente que el Sr. H.S. constituye una mera persona interpuesta por la propiedad de la finca y que se ha prestado a ella para defraudar la normativa sobre reparto de autorizaciones de nueva plantación. El carácter de “hombre de paja” a que se presta el Sr. H.S. queda desvelado en el expediente desde el momento en que ni siquiera firma la declaración de plantación (lo hace “*por (su) orden*” precisamente el Sr.U.A.) y, sobre todo, cuando la Cámara Agraria de Entrena certifica el 17 de mayo de 1989 que el cultivador de la finca desde hace varios años es el Sr.U.A., al parecer debido a que el Sr. H.S. abandonó la parcela yéndose al extranjero.

En estas condiciones, es claro que nos encontramos ante la situación típica del fraude de ley, esto es, cuando al amparo de una normativa que presta su cobertura a una apariencia jurídica de legalidad, se pretende, en realidad, eludir el cumplimiento de una normativa obligatoria, como es, en este caso, la Orden 2/1985, de 2 de febrero, reguladora de la campaña vitícola 1985/86 que establecía los requisitos precisos para poder solicitar y obtener una de las autorizaciones de nueva plantación de viñedo concedidas a la Administración autonómica de La Rioja.

El medio concreto a través del cual se ha conseguido el fraude de ley en este expediente es bien conocido desde el Derecho romano y consiste en el empleo de una “*persona interpuesta*” que aparentemente reúne los requisitos legales y se presenta en tal concepto, en este caso, ante la Administración, pero que, realmente, actúa en calidad de ceder su posición a un tercero que no los reúne, el cual permanece oculto y con quien le liga un negocio (*fiducia “cum amico”*) viciado en su causa por el fraude que constituye su objeto.

Y, cuando descubrimos un fraude de ley, no queda otra salida que, como exige el art. 6.4. del Código Civil, imponer el cumplimiento de la normativa defraudada, lo que, en este caso, implica revisar de oficio el acto administrativo fechado el 29 de agosto de 1986 por el que otorgó la autorización administrativa de nueva plantación de viñedo a favor del Sr. H.S., así como la subsiguiente inscripción registral de dicha autorización efectuada el 16 de junio de 1987 y de la que ahora, con evidente mala fe y abuso de derecho, pretende traer causa para fundamentar la reclamación administrativa de revisión de oficio que ha motivado el presente dictamen.

Porque, en efecto, no es sólo que debamos negar legitimación activa en el expediente de revisión a quien la enerva con sus propios actos reveladores de una evidente falta de la imprescindible buena fe, sino que, a esa aplicación del antiguo criterio “*nemo audiatur sua proptia turpitudine invocans*”, se une la necesaria reacción ante un fraude de ley.

Para efectuar esa revisión “*ob fraudis causa*” debe, ante la ausencia de otro cauce procedimental más adecuado, abrirse de oficio por la Administración actuante un expediente administrativo de revisión de oficio de actos nulos en el que, con los trámites

correspondientes establecidos por la Ley de Procedimiento Administrativo Común, se anulen los antes referidos actos administrativos en base al art. 62.1 f) de la expresada Ley por haber adquirido el precitado Sr. H.S. facultades o derechos careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición, ya que el primero y principal de tales requisitos es, obviamente, que la autorización fuera solicitada con seriedad para sí mismo y no en favor de un propietario que, como el Sr.R.B., no los reunía en absoluto o de un futuro nuevo arrendatario, como el Sr.U.A., respecto del cual la Administración ni siquiera pudo comprobar si reunía o no los requisitos precisos para poder ser adjudicatario de una de las autorizaciones de nueva plantación de viñedo en la campaña correspondiente ya que no concurrió en tiempo y forma con los demás solicitantes riojanos a la oportuna convocatoria pública.

En cuanto a la petición de indemnización de daños y perjuicios que formula el Sr. H.S., si bien, en rigor, habría de tramitarse en expediente distinto (ya que, como es sabido, la mera anulación de un acto administrativo no la conlleva necesariamente), hay que entender, de acuerdo en esto con la propuesta de resolución, que parece, en principio, improcedente ya que, a parte de no acreditarse en el expediente daño o perjuicio alguno indemnizable, se trata de consecuencias jurídicas que está obligado a soportar, máxime cuando no ha obrado de buena fe y la anulación se produce a consecuencia de un fraude de ley.

B) Análisis de la posición jurídica de los Sres.R.B. y U.A.

Siendo nula, a nuestro juicio, la autorización de nueva plantación concedida en su día al Sr. H.S., ningún derecho al respecto puede alegar ya en su favor ni el dueño del predio, Sr.R.B., ni su actual cultivador, Sr.U.A..

En efecto, si se declarara la nulidad de pleno derecho de la autorización de nueva plantación otorgada en su día al Sr. H., a resultas de la cual se practicó la inscripción de la parcela en el Registro administrativo de Plantaciones de Viñedo, es innegable que, entonces, la parcela habría de salir del expresado Registro, serían nulos todos los asientos practicados en él y, salvo que fuera factible su regularización habría que ordenarse el arranque del viñedo existente en la parcela.

Así pues, la nulidad originaria de la primera inscripción en favor del Sr. H. arrastra consigo la nulidad de las posteriores y en concreto la efectuada a favor del Sr. U., máxime cuando concurren en el expediente, entre otras, las siguientes circunstancias significativas:

- Por una parte, la *falta de consentimiento del titular registral*, ya que el Sr.U.A. en ningún momento ha obtenido el consentimiento -siquiera fuera meramente formal- del Sr. H. para la cancelación de las inscripciones registrales administrativas que le favorecían.

- Por otra, la *participación en el fraude de ley*, pues los Sres.R.B. y U.A. son tan responsables del fraude de ley cometido mediante la interposición del Sr. H.S. como éste mismo y, por tanto, tampoco pueden resultar beneficiados de la operación fraudulenta que hasta ahora les ha favorecido. En efecto, el conjunto de circunstancias concurrentes permite sospechar fundadamente, como hemos dicho, que ambos

supuestos arrendatarios (aparceros, al decir del propietario) no sean otra cosa que meros testaferros del dueño (o, todo lo más, simples precaristas), utilizados por éste como pantalla para obtener unas autorizaciones administrativas en beneficio de la parcela que él, por su condición de jubilado por invalidez, tal vez no hubiera podido obtener.

En tales condiciones, se impone igualmente revisar de oficio, el acto administrativo, al parecer de fecha 21 de junio de 1989, por el que, sin base jurídica alguna, la Administración procedió "*al cambio de titular*" de la autorización administrativa conferida en su día al Sr. H.S. para colocar en su lugar al Sr.U.A., si bien la decisión del correspondiente procedimiento revisorio deberá esperar a la decisión que recaiga en el que ha de incoarse para revisar los actos administrativos favorables al Sr. H.

En cuanto a una posible petición de indemnización de daños y perjuicios que pudieran formular los Sres. R. y U., si bien, en rigor, habría de tramitarse en expediente distinto ya que, como es sabido, la mera anulación de un acto administrativo no la conlleva necesariamente, hay que entender que parece, en principio, improcedente ya que, a parte de no acreditarse en el expediente daño o perjuicio alguno indemnizable, se trata de consecuencias jurídicas que estarían obligados a soportar, máxime cuando no han obrado de buena fe y la anulación se produciría a consecuencia de un fraude de ley.

C) Actuaciones administrativas que se sugieren.

En cuanto a la actuación administrativa en este asunto debe ser rigurosa y para orientarla sugerimos las siguientes actuaciones.

a) Acumulación de expedientes revisorios.

En primer lugar, por razón de la conexión evidente entre los dos expedientes de revisión de oficio cuya incoación se propone, entendemos que la Administración actuante debe proceder a la *acumulación* de los mismos al amparo del art. 73 LPAC.

b) Medidas administrativas de tramitación.

En dicho expediente acumulado, aunque puede aplicarse el criterio legal de conservación de las actuaciones anteriores, se estima más conforme a la seguridad jurídica

dar de nuevo audiencia a todos los interesados, adoptar una nueva propuesta de resolución que implique, en su caso, la revisión de oficio de las autorizaciones conferidas tanto al Sr. H. como al Sr. U., y, finalmente, recabar el preceptivo dictamen consultivo que ordena la Ley de Procedimiento Administrativo Común.

c) Adopción de medidas cautelares.

En segundo lugar, estimamos que debe decretarse, como *medida cautelar* en el nuevo expediente acumulado y al amparo del art. 104 LPAC, la *suspensión de la eficacia de cualesquiera posibles derechos en materia de plantación de viñedo referentes a la parcela en cuestión* que pudieran existir en favor de cualesquiera de las partes implicadas.

Para la efectividad de esta medida cautelar debe practicarse de oficio una *nota marginal* en los Registros administrativos correspondientes en la que conste haberse procedido a la práctica, previa notificación a todos los afectados, de las siguientes diligencias que también se sugieren:

- *Advertir* a todos los afectados que, en tanto se resuelva el expediente acumulado, deben *abstenerse de cualquier acto de disposición sobre los pretendidos derechos de plantación* y de que *tampoco podrán realizar arranque alguno de cepas*, con la prevención de que, si lo hacen, serán objeto de las correspondientes sanciones y no podrán derivar de dicho arranque derecho alguno de replantación ni transmitirlo a terceros
- *Permitir* al actual cultivador y titular de los derechos de plantación según el Registro administrativo, Sr. U., seguir percibiendo y negociando sin sanción administrativa alguna los frutos de la finca en cuestión en la forma que viene haciéndolo, en aplicación del criterio "*favor possidentis*" y en obsequio a la seguridad jurídica derivada de su posición en el Registro administrativo, mientras no se resuelva en firme en expediente acumulado de revisión que se propone.
- *Prevenir* adicionalmente a todos los afectados de que, caso de resultar finalmente procedente la revisión de oficio de los actos objeto del expediente revisorio acumulado antes referidos, los "derechos de plantación" correspondientes (en rigor, la potestad administrativa de autorizar una plantación de viñedo en superficie equivalente a la de la parcela antes citada de Entrena) pueden revertir a la Administración con destino a su fondo de reserva.

d) Incoación de expediente sancionador.

Por otra parte, como quiera que del conjunto de estos expedientes se desprende un claro “*fumus fraudis*”, deberá incoarse con simultaneidad el correspondiente expediente sancionador para depurar las responsabilidades administrativas a que hubiere lugar e imponer, en su caso, las sanciones procedentes a las infracciones que se aprecien. En el seno de dicho expediente sancionador deberá dilucidarse la cuestión de si se ha producido o no la prescripción de las mismas.

e) Régimen aplicable a la plantación afectada.

Finalmente, en cuanto a la plantación de viñedo efectuada en la parcela concreta de Entrena, es claro que la misma fue realizada al amparo de un título jurídico (la autorización administrativa inscrita) que, en obsequio a la eficacia de la apariencia jurídica en la seguridad del tráfico que su inscripción produce, debe estimarse legítimo y subsistente mientras los actos que determinaron el asiento registral respectivo no sean anulados en virtud del procedimiento acumulado de revisión de oficio que estimamos procedente.

Ahora bien, una vez firme la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento acumulado de revisión de oficio que preconizamos, el título jurídico que hasta entonces legitimará la plantación (es decir, la autorización administrativa inscrita inicialmente a favor del Sr. H. y posteriormente a favor del Sr. U.) devendrá, en su caso, claudicante con la inevitable consecuencia de convertir en ilegal, desde ese momento pero con efectos retroactivos, a la plantación que, por tanto, deberá ser arrancada a costa del interesado por imperativo legal, a no ser que pueda resultar legalizada en aplicación de la precitada normativa vigente al respecto mediante el pago de la sanción correspondiente y la consecución por su cultivador de una nueva autorización administrativa directa o la previa adquisición legítima de los derechos de replantación que legítimamente le transfiera un tercero que haya arrancado una superficie equivalente.

Pero si, como es posible, resultan anulados los actos administrativos objeto del procedimiento acumulado de revisión de oficio que estimamos procedente, así como todas las inscripciones registrales administrativas subsiguientes a los mismos, y la plantación no puede legalizarse (por haber expirado el plazo reglamentariamente establecido con carácter general al efecto o por cualquier otra circunstancia), es obvio que los denominados “*derechos de plantación*” (en rigor, la potestad administrativa de autorizar una plantación de viñedo en superficie equivalente a la de la parcela antes citada de Entrena), deberían, como antes se ha apuntado, considerarse *revertidos* a la Administración e integrados en su acervo de *reserva* para ulteriores autorizaciones a peticionarios que, sin fraude de ley, reúnan las condiciones subjetivas y objetivas exigidas para ello por la normativa vigente.

Octavo

Sugerencias para la mejora de la actuación de la Administración en los procedimientos administrativos relativos a las plantaciones de viñedo.

A juicio de este Consejo Consultivo, los hechos que han dado lugar al presente expediente (como ya ocurriera en los analizados en nuestros Dictámenes 32/1999, 37/1999 y 38/1999), y las pretensiones deducidas en él, ponen suficientemente de manifiesto que los procedimientos administrativos arbitrados para autorizar derechos de plantación, pese al innegable esfuerzo por mejorar las Órdenes reguladoras de las sucesivas campañas vitícolas, resultan escasamente rigurosos y están dando lugar a situaciones de confusión y a conflictos indeseables.

Ello -junto al desenfoque que se ha generalizado sobre la entidad de estos derechos, especialmente en lo que se refiere a las llamadas "*transferencias de derechos de replantación*", hace que exista la posibilidad, que puede darse con más frecuencia de la deseable, de que la Administración otorgue autorizaciones de plantación a personas que no tengan la facultad de utilizarla por carecer de titularidad suficiente sobre la parcela en la que hubiera de llevarse a cabo

Sin duda, la Orden autonómica 37/2000, ha supuesto un avance, en este punto, respecto a la normativa anterior, al establecer en sus arts. 2.4 y 3.4 para las solicitudes de replantación y plantación sustitutiva: i) que las solicitudes deberán ir acompañadas de la declaración de arranque de la cual provengan los derechos y del correspondiente certificado catastral o bien de la documentación suficiente para demostrar la propiedad de la parcela a plantar; ii) que, en el caso de que el solicitante y el propietario no coincidan, se deberá adjuntar asimismo el pertinente contrato de arrendamiento, en el que se debe indicar a quién pertenece la propiedad de los derechos de replantación y la duración del mismo; y iii) que, en el caso de no existir la expresada indicación de propiedad de los derechos, se entenderá que éstos pertenecen al propietario de la tierra.

El sistema, sin embargo, sigue presentando deficiencias. Así, por ejemplo, no sólo el arrendamiento puede justificar el otorgamiento de la autorización de replantación "*en el caso de que el solicitante y el propietario no coincidan*": también otros contratos, como la aparcería o el arrendamiento parciario, y, desde luego, los derechos reales que comportan disfrute, como el usufructo.

En todo caso, sigue quedando el problema de que la prueba exigida para demostrar tales titularidades es insuficiente. A nuestro juicio -y dada la importancia económica y jurídica del tema-, no sería en modo alguno irrazonable exigir, para otorgar las autorizaciones, que el solicitante presentara el pertinente certificado del Registro de la Propiedad, en el que -recuérdese- no sólo es inscribible el dominio, sino también los derechos reales limitados y el propio arrendamiento (desde la reforma operada en la Ley Hipotecaria por la de Arrendamientos Urbanos de 1994, cualquiera que sea la duración pactada); admitiendo otra prueba de las titularidades sólo cuando no fuere posible la aportación de la certificación registral.

De este modo se evitarían situaciones como las que han dado lugar al presente dictamen, en la cual ninguno de los dos contratos de arrendamiento de la parcela pretendidos (el del Sr. H. y el del Sr. U.) ha quedado bien acreditado.

Por lo demás, y como es obvio, en modo alguno corresponde a la Administración pronunciarse (ni, por mucho que se avance, como proponemos, en la exigencia de un mayor rigor en la prueba de la titularidad de las parcelas, le correspondería hacerlo) sobre la real existencia de los derechos subjetivos privados concernidos pues, como es principio general del Derecho Administrativo, recogido en el art. 12.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, *“las autorizaciones y licencias se entenderán otorgadas salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de tercero”*.

Pues bien, aplicando este principio a las autorizaciones administrativas que tengan por objeto derechos de plantación de viñedos, lo concluido en el presente dictamen ha de entenderse sin perjuicio de las acciones civiles que los interesados en él pudieran ejercitar ante la jurisdicción ordinaria competente, bien sobre la existencia o subsistencia de los contratos de arrendamiento alegados, bien, en la pertinente liquidación de situaciones posesorias, sobre la procedencia del abono de indemnizaciones por la realización de mejoras en la parcela; todo ello de conformidad con las normas del Derecho civil.

De hecho, en los expedientes relativos a plantaciones de viñedo que, hasta ahora, se han sometido a nuestra consideración (y que, además de a este, han dado lugar a los Dictámenes 32, 37 y 38/1999), bajo pretensiones de revisión de oficio de diversos actos administrativos, han latido siempre -y en este caso vuelve a suceder lo mismo- puros conflictos entre particulares y pretensiones relativas a derechos o posiciones jurídicas que están en el tráfico jurídico-privado; conflictos y pretensiones cuya sede natural de resolución es la jurisdicción civil a la que habrá que remitir la decisión de la controversia *“inter privatos”* subyacente, salvo que, como sucede en el presente caso, luzcan motivos suficientes de carácter jurídico-administrativo para revisar de oficio lo actuado por la Administración.

CONCLUSIONES

Primera

Debe incoarse un nuevo procedimiento para la revisión de oficio del acto administrativo fechado el 29 de agosto de 1986 por el que otorgó la autorización administrativa de nueva plantación de viñedo a favor del Sr. H.S., así como de la subsiguiente inscripción registral de dicha autorización efectuada el 16 de junio de 1987, al amparo del art. 62.1 f) de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, por haber adquirido dicho interesado facultades o derechos careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición al haber actuado en fraude ley.

Segunda

Hasta que no se decida la revisión de oficio a que se refiere la conclusión anterior, no procede que la Administración decida, ni que este Consejo Consultivo se pronuncie, sobre el procedimiento de revisión de oficio del acto administrativo, al parecer de fecha 21 de junio de 1989, por el que la Administración procedió "*al cambio de titular*" de la autorización administrativa conferida en su día al Sr. H.S. para colocar en su lugar al Sr.U.A. y que es al que cabalmente se refiere el presente dictamen, si bien, en el caso de que, como preconizamos, se anule la autorización e inscripción registral administrativa conferida en su día a favor del Sr. H., la misma conllevará la nulidad de todos los actos administrativos posteriores, incluido el que acabamos de citar favorable al Sr. U., que deberá ser declarada en el procedimiento revisor que ahora nos ocupa.

Tercera

Por razón de la conexión evidente entre ambos expedientes de revisión de oficio, la Administración actuante debe proceder a la *acumulación* de los mismos al amparo del art. 73

LPAC. y puede adoptar en dicho expediente acumulado los criterios de actuación y las medidas administrativas, de tramitación y cautelares, sugeridas en el Fundamento de Derecho Séptimo de este Dictamen, especialmente las de nueva audiencia a los interesados y nuevo dictamen consultivo correspondiente, que se estiman precisas en aras de la seguridad jurídica.

Cuarta

Como quiera que del conjunto de estos expedientes se desprende un claro “*fumus fraudis*”, deberá incoarse con simultaneidad el correspondiente expediente sancionador para depurar las responsabilidades administrativas a que hubiere lugar e imponer, en su caso, las sanciones procedentes a las infracciones que hubieren podido cometerse y no hubieren prescrito.

Quinta

En cuanto a las eventuales peticiones de indemnización de daños y perjuicios que pudieran formular los afectados por la resolución que se adopte en el expediente acumulado de revisión de oficio propuesto, si bien, en rigor, habrían, en su caso, de tramitarse en expediente distinto ya que, como es sabido, la mera anulación de un acto administrativo no las conlleva necesariamente, hay que entender que parecen, en principio, improcedentes ya que, a parte de no acreditarse en el expediente daño o perjuicio alguno indemnizable, se trata de consecuencias jurídicas que estarían obligados a soportar, máxime cuando no han obrado de buena fe y la anulación se produciría a consecuencia de un fraude de ley.

Sexta

Se aconseja que la Administración siga en su futura normativa y práctica los criterios y recomendaciones sugeridos en el cuerpo del presente dictamen para la mejora de la actuación administrativa e incremento de la seguridad jurídica en esta materia.

Este es nuestro dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha del encabezamiento.

**CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA**



DICTAMEN

11/01

**EN RELACIÓN CON EL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN DE OFICIO
DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE MODIFICACIÓN DE CIERTOS DATOS
DE TITULARIDAD EN EL REGISTRO DE VIÑEDO, INSTADO POR DON J.L.
H.S.**