

En Logroño, a 12 de abril de 2005, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón, y D. José M^a Cid Monreal así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras emite, por mayoría y con un voto particular, el siguiente

DICTAMEN

29/05

Correspondiente a la consulta trasladada por la Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico en relación con el expediente de revisión de oficio de la autorización administrativa PS 1/1999 concedida a Bodegas R., S.A., para llevar a cabo una plantación sustitutiva de viñedo en el término municipal de Bañares, Polígono 1, Parcelas núms 1.066 a 1.074.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

A finales de 1999 se detectó, en el seno de la Consejería de Agricultura, que los datos informáticos que conforman los Registros de Viñedo que se llevan por dicho órgano de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja habían sido manipulados, introduciéndose en dichos Registros vitícolas diversos apuntes fraudulentos que, o bien aparentaban por sí mismos la atribución a determinados sujetos de derechos o posiciones jurídicas inexistentes, o bien posibilitaron el ulterior dictado de ciertos actos administrativos, en principio atributivos de tales derechos o posiciones jurídicas, cuando en realidad faltaban los imprescindibles requisitos legales para ello.

Una vez detectado el fraude, por los Servicios de la Consejería se procedió a revisar los apuntes informáticos de los Registros de Viñedo a fin de constatar el alcance de aquél. A tal fin, se contrastaron dichos asientos con la copia de seguridad de los archivos informáticos de dichos Registros que se realizaron para la Administración de la Comunidad Autónoma por la empresa SAICAR en diciembre de 1998, y que dicha

empresa custodiaba, e igualmente se comprobó su concordancia con los datos existentes en el Consejo Regulador de la Denominación de Origen Calificada Rioja y en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, revisándose también toda la documentación existente en la propia Consejería de Agricultura, en particular las declaraciones de arranque y los escritos de solicitud de autorización de transferencia de derechos y de plantaciones sustitutivas presentados por los interesados.

Segundo

De este modo, en lo que se refiere concretamente a la autorización de plantación sustitutiva manifestada por el Registro administrativo de viñedo a favor de Bodegas R., S.A. sobre las Parcelas 1.066 a 1.074, ambas inclusive, del Polígono 1 del término municipal de Bañares, a que se contrae el expediente que motiva este dictamen, se puso de manifiesto lo siguiente:

a) Existe un asiento practicado por medios informáticos en el Registro de viñedo que manifiesta el otorgamiento de una autorización de plantación sustitutiva a Bodegas R., S.A. sobre las indicadas parcelas de Bañares y para una superficie de 7,2852 hectáreas. Según dicho asiento, la Sociedad interesada formuló su solicitud de autorización el 12 de agosto de 1999 y la misma se concedió por la Administración por Resolución de 3 de noviembre del mismo año 1999.

b) Según los indicados asientos informáticos del Registro de viñedo, los derechos de replantación consecuentes al arranque, necesarios para la concesión de la referida autorización de plantación sustitutiva, procedían de las Parcelas 847 del Polígono 26 de Autol, 763 y 836 del Polígono 27 también de Autol, y 1.181 del Polígono 14 de Quel. En dichos asientos aparecen como fechas de arranque de las dos primeras parcelas el 20 de noviembre de 1995; de la tercera, el 20 de noviembre de 1996; y de la última, el 5 de febrero de 1997.

c) Sin embargo:

-Las Parcelas núms. 847 del Polígono 26 y 763 y 836 del Polígono 27 de Autol, lo mismo que la núm. 1.181 del Polígono 14 de Quel, no estaban incluidas como plantadas de vid en los Registros de Viñedo de la Consejería antes de detectarse el fraude, como tampoco lo estaban ni lo están en el Registro Vitícola español elaborado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación ni ningún otro inventario vitícola.

-No existe en los archivos de la Consejería ninguna declaración de arranque referida a las Parcelas núms. 847 del polígono 26 y 763 y 836 del Polígono 27 de Autol ni a la núm. 1.181 del Polígono 14 de Quel, lo cual —supuesto que estuvieran plantadas de vid e inscritas en el Registro de Viñedo— es imprescindible para que la Administración pueda reconocer el hecho del arranque dando lugar a los pertinentes derechos de replantación.

-Tampoco hay constancia en los archivos de la Consejería de la solicitud de autorización de plantación sustitutiva que en el Registro de viñedo aparece como presentada por Bodegas R., S.A. el 12 de agosto de 1999, como no la hay tampoco de la supuesta transferencia de los derechos de replantación.

-Finalmente, no existe ninguna Resolución del Director General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias ni de ningún otro órgano de la Consejería, ni dictada con la fecha que le atribuye el Registro vitícola (3 de noviembre de 1999) ni con ninguna otra, concediendo autorización de plantación sustitutiva sobre las Parcelas 1.066 a 1.074 de Bañares a Bodegas R., S.A.

Tercero

A la vista de las comprobaciones efectuadas, y en lo que afecta al concreto asunto que es objeto del presente expediente, el Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural dictó Resolución de fecha 31 de enero de 2000 iniciando el procedimiento de revisión de oficio núm. 2/2000, relativo a la autorización de plantación sustitutiva concedida a Bodegas R., S.A., sobre las Parcelas núms. 1.066 a 1.074, ambas inclusive, del Polígono 1 del término municipal de Bañares. En dicha Resolución se acordó la suspensión de la indicada autorización hasta la terminación del procedimiento de revisión de oficio, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el art. 104 LRJPAC, *“ya que su ejecución puede originar perjuicios de imposible o difícil reparación”*.

Cuarto

Una vez que le fue notificada la anterior Resolución, por parte del Subdirector General de Bodegas R., S.A. se presenta escrito de alegaciones el 21 de febrero de 2000, en el cual se limita a indicar que *“adquirió los correspondientes derechos de plantación previa certificación de esa Consejería el 29 de junio de 1999, apareciendo en el correspondiente Registro de Viñedo de esa Consejería”*; que *“por tal adquisición pagó Bodegas R., S.A. buena cantidad de dinero y la suspensión decretada perjudica seriamente a mi representada”*; y, finalmente, que *“como quiera que la Administración es responsable por el funcionamiento normal o anormal de sus servicios, deberá indemnizar a Bodegas R., S.A. (...) caso de anular la concesión de los derechos, y ello sin perjuicio de poder utilizar en su momento los correspondientes recursos legales”*.

Quinto

Por escrito de fecha 3 de mayo de 2000, la Secretaria General Técnica de la Consejería, y *“previamente al dictado de la propuesta de resolución, de conformidad con el artículo 84”* LRJPAC, requirió a Bodegas R., S.A. para que, en el plazo de 10 días hábiles, presentara las declaraciones de arranque de las parcelas que habían generado los supuestos derechos de replantación de viñedo que habían dado lugar a la autorización de plantación sustitutiva PS 1/1999, así como las solicitudes de transferencia relativas a tales derechos.

Sexto

En escrito de fecha 15 de mayo de 2000, el Director General de Bodegas R. S.A. se negó a cumplimentar el anterior requerimiento de la Administración, alegando que, a tenor del art. 84 LRJPAC, la presentación de documentos es potestativa del interesado; que *“las declaraciones de arranque que se nos pide obran en poder de esa Consejería, puesto que suponemos que en base a ellas se nos autorizó la plantación sustitutiva”*; que *“también las solicitudes de transferencias de derechos obrarán en esa Consejería, incluso informatizadas, ya que nos fueron autorizadas”*; y, finalmente, que, al haber transcurrido más de tres meses desde la incoación del expediente, de conformidad con el art. 102.5 LRJPAC, *“se está en el caso de dictar la caducidad del mismo y archivar el procedimiento”*, solicitud ésta que reiteraba en el suplico.

Séptimo

En el expediente consta un borrador de propuesta de resolución, con fecha 30 de mayo de 2000, con firma del Jefe de la Sección de Normativa y Asistencia Técnica de la Consejería, pero sin el visto bueno de la Secretaria General Técnica, en el cual se propone declarar la nulidad de pleno derecho del acto objeto de la revisión de oficio.

Sin embargo, el procedimiento que nos ocupa —junto con los demás de revisión de oficio abiertos en su día a raíz de los mismos hechos— quedó paralizado o detenido, al parecer por virtud de instrucciones no formalizadas dictadas a raíz de un informe emitido por la Dirección General de los Servicios Jurídicos con fecha 4 de octubre de 2000, todo ello en razón de la apertura del procedimiento penal de Diligencias Previas núm. 258/2000 seguidas ante el Juzgado de Instrucción núm. 5 de Logroño; procedimiento éste que fue incoado a instancias del Ministerio Fiscal, ante el cual denunció los diversos fraudes detectados en los Registros de Viñedo la propia Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Octavo

El Consejo Consultivo de La Rioja, en su Dictamen 13/2002, de 29 de abril recaído en procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración instado por uno de los interesados afectado por la suspensión de una autorización de plantación sustitutiva en uno de los expedientes de revisión de oficio abiertos a resultas del fraude detectado en los Registros Vitícolas-, puso de manifiesto que no existía prejudicialidad penal alguna que impidiera tramitar los expedientes revisores y, tras indicar la caducidad de los tramitados, concluyó que resultaba procedente *“incoar de nuevo los pertinentes procedimientos de revisión de oficio a fin de declarar la nulidad de pleno derecho de las autorizaciones de plantación sustitutiva de viñedo concedidas (...), toda vez que, al haber caducado los iniciados en su día (...), dichas autorizaciones, pese a ser nulas, han recuperado su inicial eficacia”*.

A raíz de dicho Dictamen, y a instancia de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, la Dirección General de los Servicios Jurídicos emitió informe, de fecha 11 de julio de 2002, en el que se concluía la conveniencia de tramitar nuevos expedientes de revisión de oficio, distintos de los anteriores números 1 a 15/2000, por resultar los mismos caducados y no proceder la suspensión decretada por el órgano instructor.

De acuerdo con dichos Dictamen e informe, la Consejería de Agricultura inició procedimientos de revisión de oficio de las autorizaciones de plantación sustitutiva a que, aunque analizando un problema de responsabilidad patrimonial, se refería el citado Dictamen 13/2002 de este Consejo Consultivo. Dichos procedimientos de revisión de oficio, de conformidad con el criterio que expresó este Consejo en sus preceptivos Dictámenes, que fueron los núms 3/2003 y 4/2003, de 21 de enero, fueron resueltos declarando la nulidad de dicha autorización. Recurridas las Resoluciones de la Consejería a la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, ésta dictó Sentencias núms. 427/2004, de 8 de julio (que se encuentra recurrida en casación), y 497/2004, de 4 de octubre (que es firme), las cuales, recogiendo de forma prácticamente literal la doctrina dictada por este Consejo Consultivo en el aludido Dictamen 4/2003, desestimaron el recurso y declararon la nulidad de pleno derecho de los actos que habían sido objeto de los indicados procedimientos de revisión.

Noveno

Finalmente, la Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico del Gobierno de La Rioja, con fecha 1 de diciembre de 2004, dicta Resolución declarando caducado el procedimiento de revisión de oficio núm. 2/2000 e incoando de oficio un nuevo

expediente de revisión, que es el 2/2004, en cuyo seno se solicita el presente dictamen del Consejo Consultivo.

Notificada la anterior Resolución a la Sociedad interesada, en escrito de 10 de enero de 2005, se formulan por la misma diversas alegaciones. Con fecha 8 de febrero de 2005, emite informe la Dirección General de los Servicios Jurídicos, concluyendo en la procedencia de declarar la nulidad del acto.

Por Resolución de la Secretaria General Técnica de fecha 28 de febrero de 2005 se acuerda, con invocación de los arts 42.5.c) y 42.6 LRJPAC, *“suspender el plazo de resolución por el tiempo que medie entre la petición del informe al Consejo Consultivo de La Rioja y la recepción del mismo y ampliar el plazo máximo de resolución y notificación en tres meses más del legalmente establecido en su inicio, referente al expediente de revisión de oficio núm. 2/2004, de Bodegas R., S.A.”*

Por último, con fecha 10 de marzo de 2005, se formula propuesta de resolución propugnando la declaración de la nulidad de pleno derecho de la autorización de plantación sustitutiva que manifiesta el Registro de Viñedo como otorgada a Bodegas R., S.A, sobre las Parcelas 1.066 a 1.074, ambas inclusive, del Polígono 1 del término municipal de Bañares.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 21 de marzo de 2005, registrado de entrada en este Consejo el 5 de abril de 2005, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura y Desarrollo Económico del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 5 de abril de 2005, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como 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 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

Sobre la eventual caducidad del procedimiento.

Antes de examinar el fondo del asunto, conviene que nos pronunciemos sobre dos cuestiones que, en el curso del largo proceso que ha dado lugar al expediente, se han planteado como posibles obstáculos para que el presente procedimiento de revisión de oficio pueda culminar con la declaración de nulidad que pretende la Administración.

La primera cuestión a la que, como posible obstáculo a la declaración de nulidad pretendida por la Administración, debemos aludir aquí es la que se refiere a la eventual caducidad del procedimiento.

El art. 102.5 LRJ-PAC establece que *“cuando el procedimiento (de revisión) se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo”*. En el presente caso, iniciado el procedimiento por Resolución de fecha 1 de diciembre de 2004, la caducidad se habría producido el 1 de marzo de 2005 (contando de fecha a fecha), pero, a fin de evitar la misma, por Resolución de la Secretaria General Técnica de la Consejería de 28 de febrero de 2005 se adoptó un doble acuerdo: de suspensión del plazo para resolver y notificar, en tanto no se emita el dictamen preceptivo de este Consejo Consultivo (en aplicación de lo dispuesto en el art. 42.5.c) LRJ-PAC] y de ampliación del plazo para resolver y notificar, en tres meses más (en aplicación del art. 42.6 LRJ-PAC).

El acuerdo de suspensión del plazo para resolver en tanto se emite nuestro preceptivo dictamen, no suscita reparo alguno, en aplicación del citado art. 42.5.c) LRJ-PAC, y así lo hemos reiterado en anteriores Dictámenes (DD.núms 3, 4 y 9/2003). Distinta es nuestra valoración del acuerdo de ampliación de plazo que se dictó con infracción del ordenamiento jurídico por las dos siguientes razones:

a) Del art. 42.6 LRJ-PAC se infiere que la competencia para acordar la ampliación de los plazos de resolución y notificación corresponde al órgano competente para resolver el procedimiento que, en este caso, es el Consejero y no la Secretaria General Técnica.

b) El referido precepto exige que el acuerdo de ampliación del plazo contenga una *“motivación clara de las circunstancias concurrentes”* y que se dicte *“una vez agotados todos los medios a disposición posibles”*, pues su aplicación debe ser excepcional. Sin embargo, el indicado acuerdo ampliatorio se limita a reproducir literalmente la norma, sin dar cuenta ni de uno ni de otro extremo.

Entendemos, sin embargo, que el vicio (incompetencia jerárquica) lo es de mera anulabilidad y no de nulidad de pleno derecho [dado que el art. 62.1.b) LRJ-PAC sólo contempla la incompetencia material y la territorial], por lo que resulta posible su convalidación en los términos del art. 67 LRJ-PAC. Esta convalidación puede hacerse con ocasión del dictado por el Consejero de la resolución que ponga fin al presente procedimiento de revisión de oficio. Esta solución, además de ser conforme con el ordenamiento, resulta completamente razonable y es una manifestación del principio de eficacia y economía procesal, si se tiene en cuenta la circunstancia de que -como tiene declarado este Consejo en Dictámenes 13/2002 y 3 y 4/2003 -la caducidad del

procedimiento de revisión de oficio de actos que son nulos de pleno derecho no impediría en modo alguno iniciarlo de nuevo de manera inmediata, dado que la acción no prescribe, con la misma consecuencia de poder declarar la nulidad de pleno derecho del acto y con idénticos efectos para los particulares afectados.

En consecuencia, el plazo quedará suspendido hasta la recepción de nuestro dictamen, que deberá ser comunicada al interesado. A partir de ese momento, continuará el cómputo del plazo restante hasta su finalización y, concluido éste, comenzará el plazo de tres meses que corresponden a la ampliación del mismo.

Tercero

Sobre las inscripciones en los Registros Vitícolas y los procedimientos para su rectificación.

La segunda cuestión previa antes anunciada se refiere a la naturaleza del acto objeto de revisión, habiéndose cuestionado en algún momento que sea factible declarar su nulidad por tratarse de un simple “*apunte informático*” en el Registro vitícola.

A este respecto, es de tener en cuenta que en la Comunidad Autónoma de La Rioja los Registros administrativos vitícolas —el de plantaciones de viñedo y el de parcelas con derecho de replantación— se llevan informáticamente: no son libros, sino bases de datos gestionadas, actualizadas y tratadas mediante una aplicación o programa informático y que quedan archivadas en los ordenadores de la Consejería.

Este modo de llevar los Registros no les quita a éstos ningún valor, como tampoco se lo añade. La llevanza de los mismos por medios informáticos tiene adecuada cobertura en el artículo 45.3 LRJPAC, que prevé la incorporación al funcionamiento de las Administraciones públicas de las nuevas tecnologías y, en concreto, que existan “*procedimientos que se tramiten y terminen en soporte informático*”. Así pues, la naturaleza y la eficacia de los asientos de los Registros vitícolas es la misma que les correspondería si los mismos se practicaran por escrito. El problema que debemos analizar no depende del modo en que se realicen formalmente los asientos, sino que, con total independencia de él, estriba en el valor o sustantividad que merezcan los Registros de viñedo a la luz del ordenamiento jurídico-administrativo.

Pues bien, a nuestro juicio, el párrafo segundo del artículo 15.3 de la Ley de Vitivinicultura de La Rioja pone de manifiesto que las inscripciones en los Registros vitícolas no pueden ser consideradas como meros actos materiales carentes de trascendencia jurídica, toda vez que dicho precepto reconoce expresamente que las mismas “*tienen eficacia frente a la Administración de la Comunidad Autónoma de La*

Rioja”, lo cual es tanto como decir que, supuesta su exactitud, ésta debe atenerse a lo que resulta de sus asientos para emitir los actos autorizatorios que le competen o reconocer a los particulares las posiciones jurídico-públicas que el ordenamiento prevé en relación con el régimen de las plantaciones y replantaciones de viñedo. No se trata, por tanto, de meros actos materiales, sino de verdaderos actos administrativos que, por ello, deben producirse “*por el órgano competente ajustándose al procedimiento establecido*” (art. 53.1 LRJPAC), que es el que resulta de la Orden de la Consejería de Agricultura 1/1985, de 14 de enero, que los creó, de las diferentes Órdenes de campaña (en el caso que nos ocupa, la 30/1997, de 28 de agosto) y de la restante normativa comunitaria e interna que contempla su llevanza, los presupuestos para la práctica de los diferentes asientos y los efectos de éstos. El que, hoy por hoy, las normas por las que se rige ese procedimiento registral sean objetivamente deficientes, o al menos insuficientes, no obstaculiza de ningún modo la anterior conclusión, sino que simplemente pone de manifiesto que es urgente cumplir con lo expresamente previsto en el artículo 15.3 de la vigente Ley 8/2002, de 18 de octubre, de Vitivinicultura de La Rioja, según el cual “*reglamentariamente se determinará la organización de estos registros, así como la documentación que en cada caso deba ser requerida para su mantenimiento y actualización*” (disciplina ésta que, si se mantiene que dichos Registros se lleven en soporte informático, deberá preocuparse, entre otras cosas, de que el procedimiento garantice, como exige el artículo 45.3 LRJPAC, “*la identificación y el ejercicio de la competencia por el órgano que la ejerce*”, lo que, como demuestra el caso que nos ocupa, no ha estado siempre asegurado).

Sentado lo anterior, la conclusión que se infiere, en lo que afecta al problema que tratamos de resolver, no puede ser otra que la de que el acto administrativo en que la inscripción en los Registros de viñedo consiste, poniendo, como pone, fin a la vía administrativa —esto es, en concreto, al procedimiento administrativo registral—, puede y debe ser revisado en cualquier momento por la Administración (cfr. art. 102.1 LRJPAC).

Esto no quiere decir, sin embargo, que sea preciso acudir siempre a la revisión de oficio para rectificar el Registro. El hecho de que, como resulta del propio artículo 15 de la Ley de Vitivinicultura de La Rioja, las aludidas inscripciones de los Registros vitícolas carezcan de eficacia *constitutiva* en relación con las autorizaciones y posiciones jurídico-públicas que publican —puesto que tal eficacia corresponde a los actos administrativos inscribibles que otorgan las primeras o reconocen las segundas, respecto a los cuales la inscripción es meramente *declarativa*—, permite a veces otras soluciones.

Los Registros administrativos de viñedo son, en efecto —utilizando la terminología ya consolidada, en el ámbito del Derecho privado, para los registros jurídicos, como el de la Propiedad o el Mercantil—, registros “de documentos”, y no “de actos”, pues lo que accede a los Registros vitícolas son declaraciones y actos administrativos (la declaración de arranque administrativamente constatada, la

autorización de transferencia de derechos de replantación, la autorización de plantación sustitutiva) producidos con anterioridad a su inscripción y “fuera” del Registro de viñedo, de modo que tales declaraciones o actos no se producen a la vez que la inscripción, ni ésta les sirve de cauce formal. Esto hace posible —y obligatoria para la Administración— la realización de un juicio de contraste entre el título inscribible y la inscripción que amplía las posibilidades de rectificación conforme a Derecho de los asientos del Registro vitícola. En concreto:

a) Si los actos administrativos inscribibles hubieran sido realmente dictados, pero estuvieran afectados de algún vicio que obligue a calificarlos como nulos o anulables, lo procedente será declarar su nulidad y entonces la rectificación del Registro será una mera consecuencia de ella y deberá practicarse de oficio. Este Consejo Consultivo ha hecho ya con total naturalidad aplicación de esta doctrina en dictámenes anteriores: véanse, por ejemplo, los ya citados 3 y 4/2003.

Ello es así porque, conforme a lo explicado, la inscripción no es un acto administrativo autónomo, sino dependiente de la eficacia y validez de los actos inscritos, de modo que, declarada la nulidad de éstos, la rectificación del Registro es consecuencia automática e inevitable de tal declaración y exigencia elemental de la necesidad de concordar aquél con la realidad jurídico-administrativa respecto de la que tiene carácter instrumental. Entonces, ciertamente, declarado nulo el acto inscribible, no haría falta declarar la nulidad de la inscripción, toda vez que ésta —con independencia de ser también nula— pasaría a ser simplemente errónea, y el error apreciable por su contraste con el título —el acto administrativo inscribible, ya declarado sin valor ni eficacia alguna— y rectificable al amparo del art. 105.2 LRJPAC.

b) La cuestión es más compleja si, de otro modo, el Registro vitícola revelase o pusiese de manifiesto un acto inscribible ya *ab initio* inexistente o ficticio (que es justamente el caso del presente expediente). A criterio de este Consejo Consultivo, en tal caso, la inscripción no puede calificarse de errónea, puesto que no hay entonces término de comparación o contraste —un acto administrativo inscribible formalmente existente— que permita apreciar la existencia de un simple error, sino nula de pleno derecho (y no por una, sino por varias de las causas del artículo 62.1 LRJPAC: tener un contenido imposible, haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido e, incluso, manifestar la adquisición de facultades o derechos careciendo de los requisitos esenciales para ello). La hipótesis, pues —como razonablemente ha ocurrido en el asunto que motiva el presente Dictamen—, debe encontrar solución a través de la revisión de oficio del acto administrativo en que consiste la inscripción misma.

La anterior conclusión no impide, sin embargo, afirmar que, si la inscripción se hubiera practicado en ausencia de acto administrativo alguno inscribible y de esto tuviera

plena certeza la Administración, y, además, el asiento no hubiera producido ni generado la apariencia de ningún efecto para los beneficiados por él o para terceras personas, resultaría factible la rectificación del Registro por la vía de la mera corrección de errores materiales o de hecho que permite el artículo 105.2 LRJPAC. Sólo en tal caso, a nuestro juicio, cabría calificar a la práctica del asiento registral como un mero acto material, en la medida en que del acto administrativo en que consiste la inscripción únicamente existiría la forma, pero la mera forma no es suficiente para integrar un verdadero acto administrativo que sea susceptible luego de ser calificado ni como válido ni como inválido, si no ha llegado a cumplir su finalidad de manifestar dicho acto al exterior, esto es, si ha trascendido del proceso de formación de la voluntad de su autor y ha tenido repercusión en los administrados o en el mismo actuar, a cualquier efecto, de la propia Administración.

Por lo demás, la aplicación de esta doctrina al caso que nos ocupa pone de manifiesto —basta para ello con atender a las alegaciones de la empresa interesada, que ha pretendido en todo momento, basándose en los asientos practicados fraudulentamente en los Registros vitícolas, ser titular de la autorización de plantación sustitutiva cuya concesión resultaba de ellos— que en él las inscripciones tuvieron repercusión externa, lo que hacía, y hace, necesario recurrir a su revisión de oficio, como así se ha hecho.

Cuarto

Sobre la nulidad de pleno derecho de las inscripciones del Registro vitícola que manifiestan como otorgada a la Sociedad interesada una autorización de plantación sustitutiva de viñedo.

Como hemos explicado ya en otros Dictámenes (véanse, especialmente, los núms 11/2001, de 14 de marzo, 26/2001, de 31 de mayo, y 3 y 4/2003, de 21 de enero), las autorizaciones para llevar a cabo una plantación sustitutiva de viñedo en una determinada parcela tienen como presupuesto o requisito imprescindible que el autorizado sea titular de los llamados *derechos de replantación*, y éstos los genera el previo arranque efectivo y total de vides, en la misma superficie, en otra parcela [cfr. arts. 4.2 y 7.1.d) del Reglamento (CE) 1493/1999, y normativa interna concordante, estatal y autonómica; así como, con anterioridad, el Anexo V del Reglamento (CEE) 822/1987]. Hace falta, además, que la viña arrancada sea “legal”, esto es, en nuestro caso, que se halle inscrita como tal 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.

Pues bien, en el caso que nos ocupa, ha de tenerse por absolutamente acreditado que las Parcelas núms. 847 del Polígono 26 y 763 y 836 del Polígono 27 de Autol, lo mismo que la núm. 1.181 del Polígono 14 de Quel, que son las que aparecen en los

Registros informáticos de la Consejería como arrancadas y generadoras, por tanto, de los supuestos derechos de replantación utilizados para hacer constar en dichos Registros vitícolas la autorización de plantación sustitutiva, no estaban inscritas como viñas en el Registro de Plantaciones de Viñedo de la Consejería en la fecha en que supuestamente tuvo lugar su arranque. Ello basta para afirmar, con absoluta certeza, que los *derechos de replantación* cuya existencia manifiesta el Registro vitícola, y que fueron utilizados para inscribir en éste como concedidas ciertas autorizaciones de plantación sustitutiva, jamás existieron.

Así las cosas, y prescindiendo por completo del modo presuntamente fraudulento en que se logró aparentar la previa inscripción de tales viñas en el Registro de Plantaciones de Viñedo y su ulterior y ficticio arranque, resulta evidente la concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 62.1.f) LRJPAC, al haberse practicado en el Registro vitícola la inscripción de un acto por el que la Sociedad interesada adquirió facultades o derechos —el de otorgamiento de la autorización de plantación sustitutiva— faltando los presupuestos o requisitos esenciales para su adquisición: un viñedo existente e inscrito, su arranque efectivo y, en definitiva —como consecuencia de los dos elementos anteriores—, la preexistencia de los imprescindibles *derechos de replantación*. Según ya reiterada doctrina de este Consejo, éstos consisten en una posición jurídica frente a la Administración que faculta para obtener de ésta una autorización de replantación o de plantación sustitutiva de viñedo: faltando la misma, como aquí ocurre, el acto de otorgamiento de la autorización, si llegare a dictarse, será nulo de pleno derecho, como lo será también la inscripción de dicho acto en el Registro vitícola, lo cual es especialmente relevante —por las razones y en los términos ya explicados en el Fundamento de Derecho Tercero de este Dictamen— si, como aquí sucede, dicho acto no se hubiere realmente dictado o no hay constancia alguna de que se hubiere dictado. Por lo demás, los problemas derivados del tráfico entre particulares de esa posición jurídica, que la normativa comunitaria e interna permiten, son por completo ajenos a la Administración, debiendo dilucidarse, en caso de conflicto, ante la jurisdicción civil.

Lo dicho es más que suficiente para afirmar la nulidad de pleno derecho de la inscripción en el Registro vitícola de la autorización de plantación sustitutiva que el mismo manifiesta como concedida en su día a Bodegas R., S.A., no obstante lo cual no podemos por menos que constatar la concurrencia de otras causas de nulidad no menos relevantes, como son, al menos, las siguientes:

a) La inexistencia de solicitud alguna de dicha mercantil que iniciara el expediente, que solo puede incoarse y resolverse a instancia de parte.

b) La inexistencia igualmente de declaración alguna de arranque que permitiera a la Administración constatar la efectividad de éste, y que es condición *sine qua non* para que puedan generarse y reconocerse los derechos de replantación cuya titularidad es, a su vez,

condicio iuris para el otorgamiento de cualquier autorización de plantación sustitutiva y, por supuesto, para su ulterior inscripción.

c) La inexistencia de solicitud alguna de autorización de la transferencia de los derechos de replantación, igualmente necesaria en casos como el presente, así como la falta de alegación, y, por supuesto, de prueba alguna, de la titularidad jurídico-privada del transferente de dichos derechos —del que no consta siquiera su identidad— sobre la viña cuyo arranque generó supuestamente los indicados derechos de replantación.

Por lo demás, aunque pudiera también apreciarse la nulidad de pleno derecho por ser los actos de inscripción en el Registro vitícola de las supuestas autorizaciones constitutivos de infracción penal o dictarse como consecuencia de ésta [art. 62.1.d) LRJPAC], lo cierto es que las causas de nulidad apuntadas, reconducibles en definitiva a los apartados c), e) y f) del mismo artículo 62.1 LRJPAC, concurren con total independencia de que se hayan o no generado mediante actuaciones fraudulentas o delictivas.

En nada obstan a esta conclusión las alegaciones formuladas en su momento por la mercantil interesada. Así, en concreto, no es obstáculo para declarar ahora, de oficio, la nulidad de las inscripciones en las que constan como otorgadas en su día las autorizaciones de plantación sustitutiva, el hecho de haber caducado con anterioridad un expediente incoado con anterioridad con el mismo fin. Por el contrario, dicha nulidad puede declararse *“en cualquier momento”* (art. 102.1 LRJPAC), constituyendo un deber para la Administración hacerlo (las Administraciones Públicas *“declararán de oficio la nulidad de los actos... en los supuestos previstos en el artículo 62.1”*, dice imperativamente el citado art. 102.1 LRJPAC). Y, por supuesto, en nada empece el dictado de la resolución declarando la nulidad de pleno derecho la circunstancia de que se encuentre abierto un procedimiento penal por los hechos fraudulentos que están en la base de aquélla, porque no hay norma alguna que permita afirmar que, en casos como el presente, exista ninguna clase de prejudicialidad penal; conclusión ésta, que, como las demás incluidas en el presente Dictamen, resulta avalada por la doctrina contenida en las Sentencias de la Sala de lo contencioso-administrativo de La Rioja núms. 427 y 497 de 8 de julio y 4 de octubre de 2004.

Finalmente, es preciso señalar que la declaración de la nulidad de pleno derecho de los asientos del Registro de Viñedo que manifiestan como concedida la autorización administrativa de plantación sustitutiva, ha de entenderse necesariamente extendida a todos los demás asientos que se hubieren practicado en los Registros vitícolas en relación con las fincas cuyo supuesto arranque se hizo constar en ellos para generar a favor de Bodegas R., S.A. la titularidad de los derechos de replantación cuya inexistencia motiva la indicada nulidad, así como cuantos traigan causa de estos últimos. Dicha nulidad de los

asientos registrales debe dar lugar a la oportuna rectificación de oficio de los indicados Registros vitícolas, a fin de asegurar la concordancia de éstos con la realidad jurídica.

CONCLUSIONES

Primera

Procede la revisión del acto administrativo a que se contrae el presente procedimiento, por concurrir en él las causas de nulidad de pleno derecho contempladas en los apartados c), e) y f) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Una vez declarada tal nulidad, deben rectificarse los Registros vitícolas en el sentido indicado en el último párrafo del Cuarto de los Fundamentos de Derecho del presente Dictamen.

Segunda

En la Resolución que, con el contenido indicado en la conclusión precedente, debe dictar el Consejero, debe igualmente servir para convalidar el acuerdo de ampliación del plazo para resolver dictado por la Secretaria General Técnica el 28 de febrero de 2005, motivando con claridad las circunstancias concurrentes y justificadoras de tal decisión, conforme a lo exigido por el párrafo segundo del artículo 42.6 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Tercera

El presente procedimiento pone de manifiesto la necesidad de regular con detenimiento el procedimiento para la toma de razón y rectificación de los Registros de viñedo, dando así cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 15.3 de la Ley 8/2002, de 18 de octubre, de Vitivinicultura de La Rioja. En todo caso, y especialmente si se mantiene el criterio de que dichos Registros se lleven en soporte informático, la regulación que se dicte debe asegurar especialmente la existencia de los actos administrativos inscribibles y el control o calificación de la plena legalidad de los mismos, determinando con claridad el órgano o autoridad al que corresponda decidir en orden a la inscripción.

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

VOTO PARTICULAR FORMULADO POR EL CONSEJERO D. ANTONIO FANLO LORAS.

Con el mayor respeto a la decisión mayoritaria adoptada por el Consejo Consultivo y al amparo del art. 14.3 de nuestra Ley reguladora 3/2001, de 31 de mayo, formulo el siguiente voto particular:

1.- Comparto la decisión mayoritaria del Consejo en cuanto que la autorización administrativa PS 1/1999 otorgada a *Bodegas R., S.A.*, manifestada por el Registro vitícola de La Rioja está viciada por varias causas de nulidad que permiten a la Administración revisar la misma y, en consecuencia, comparto las **Conclusiones Primera** y Segunda, sobre la base de lo razonado en los **Fundamentos de Derecho Segundo y Cuarto**.

2.- No comparto, sin embargo, el razonamiento expuesto en el **Fundamento de Derecho Tercero**, relativo a la naturaleza de las inscripciones en los Registros Vitícolas y, en concreto, a la naturaleza del acto objeto de revisión. Teniendo en cuenta la insuficiente regulación de los procedimientos de las actuaciones administrativas que acceden al Registro y, en particular, la praxis administrativa relativa a la gestión del referido Registro, el contenido del citado Fundamento de Derecho debiera haber sido, en mi particular criterio, el siguiente:

Tercero

Sobre las inscripciones en los Registros vitícolas y los procedimientos para su rectificación.

La segunda de las cuestiones previas antes anunciada se refiere a la naturaleza del acto objeto de revisión, habiéndose cuestionado en algún momento que sea factible declarar su nulidad por tratarse de un simple “*apunte informático*” en el Registro vitícola.

A este respecto, es de tener en cuenta que en la Comunidad Autónoma de La Rioja, se crearon en 1985 sendos Registros administrativos vitícolas: el Registro de plantaciones de viñedo y el Registro de parcelas con derecho de replantación. Este es el contenido de la Orden 1/1985, de 14 de enero, de la Consejería de Agricultura y Alimentación, cuya regulación sustantiva es más que escueta, limitada a señalar las parcelas vitícolas que inicialmente quedaron inscritas en los mismos. En el primero, las inscritas en el Registro de viñas del Consejo Regulador

a la fecha de 1 de enero de 1985 y todas aquellas a las que se reconozca este derecho por la Consejería. En el segundo, aquellas que, inscritas en el Registro de plantaciones de viñedo, se haya declarado su arranque. Registros que, obviamente, deben mantenerse constantemente actualizados.

La existencia de estos Registros es una consecuencia directa e ineludible del modelo de intervención administrativa en el sector vitícola vigente en España desde el llamado Estatuto del Vino de 1970, en el que está bien presente la finalidad de controlar el crecimiento de la superficie cultivada. Este modelo y esa finalidad han quedado reforzados por el de la Organización Común del Mercado (OCM) Vitivinícola, establecido en la Comunidad Económica Europea, a la que España se adhirió en dicho año 1985. En dicho ámbito, la creación de un Registro vitícola resulta imprescindible para obtener las informaciones indispensables sobre el potencial y la evolución de la producción para garantizar el buen funcionamiento de la Organización Común del Mercado (OCM) Vitivinícola y, en particular, de los regímenes comunitarios de intervención y de plantación, así como de las medidas de control.

La creación de un Registro vitícola, no contemplada en la redacción originaria del Reglamento (CEE) núm. 337/79, del Consejo, de 5 de febrero de 1979, fue, sin embargo, prevista en su art. 64 bis, introducido en la modificación hecha por el Reglamento (CEE) núm. 3805/85. Fue el Reglamento (CEE) núm. 2392/86, de 24 de julio de 1986, el que dispuso que los Estados miembros productores de uva debían establecer un Registro vitícola, en el que recoger determinada información (art. 2). Además, su art. 5 estableció la “*gestión informática del registro*”, su actualización regular y la verificación de los datos de los expedientes con la situación real de las explotaciones.

Este modelo de Registro vitícola fue confirmado por el vigente Reglamento (CE) núm. 1493/1999, del Consejo, de 17 de mayo de 1999, cuyo artículo 20 remite a lo dispuesto en el citado Reglamento 2392/86.

Pues bien, la intervención administrativa en el sector vitícola, como hemos señalado en anteriores Dictámenes, así como en la Memoria de 1999, sobre un fondo de actividades y negocios de naturaleza estrictamente privada, se plasma en peculiares actos administrativos, como son la declaración de arranque reconocida como válida, la autorización de transferencia de derechos de replantación y la autorización de plantación sustitutiva. En lo que ahora interesa, hemos de resaltar que las normas reguladoras de las campañas vitícolas, con las insuficiencias y lagunas que hemos venido constatado en anteriores Dictámenes, establecen la obligación de notificar los cambios que experimente cada explotación vitícola (conjunto de parcelas vitícolas del mismo cultivador), siguiendo “*los modos y*

maneras” previstas en las Ordenes reguladoras de la correspondiente campaña vitícola.

Se refiere, obviamente, a los *“procedimientos administrativos a seguir en el caso de realizar operaciones que varíen, en parte o en su totalidad cualquiera de los diferentes apartados del Registro Vitícola de La Rioja, y así, quedarán sujetos a esta norma todas las autorizaciones de replantación, de plantación sustitutiva, transferencias de derechos de replantación, declaraciones de arranque y las solicitudes de modificación, que se puedan presentar a trámite durante la campaña citada”*, como expresiva y reiteradamente señala la Exposición de Motivos de las Órdenes anuales para la campaña vitícola. Así lo decía ya, en el caso al que se refiere el presente Dictamen, la Orden 37/1998, de 3 de septiembre.

Se trata de procedimientos administrativos en sentido estricto, sujetos a un plazo máximo para resolver y cuya falta de resolución produce los correspondientes efectos (desestimatorios, hasta la campaña vitícola 2003-2004; y estimatorios, en la de 2004-2005, cambio éste, por cierto, que este Consejo Consultivo entiende contrario a las normas europeas reguladoras de la Organización Común del Mercado (OCM) Vitícola, que no contemplan la adquisición de derechos -de reconocimiento de arranque o de plantación- por silencio administrativo).

En el plano estrictamente formal, su tramitación se realiza mediante distintos impresos normalizados (modelos *P*, *T*, *A* y *M*) que, una vez comprobados los presupuestos de hecho determinantes (constatación del arranque, autorización de la transferencia de derechos de replantación o la plantación sustitutiva), constituyen la base documental de la resolución administrativa adoptada mediante soporte informático en el Registro vitícola (no se incorpora, pues, al Registro un acto inscribible existente fuera de él, sino que dicho acto se genera o produce en el Registro) y es el documento que se entregará a los interesados, puesto que la resolución administrativa correspondiente (*“creada”* en el Registro) se incorpora al mismo modelo impreso mediante la simple diligencia de firma del titular del órgano competente o la de comprobación correspondiente extendida por el funcionario competente, en los apartados habilitados al efecto. Este documento, así diligenciado, es el llamado *“papel”* en la jerga del sector.

Pero adviértase de esta singularidad formal, pues el impreso normalizado presentado por los interesados es la base documental diseñada para incorporar aquellas actuaciones –del particular o de la Administración- que constituyen el presupuesto habilitante para dictar la correspondiente resolución administrativa reconocedora de los derechos, adoptada en el soporte informático propio del Registro vitícola (modificándolo en lo que proceda) y que simultánea o

previamente se incorpora –limitada exclusivamente a la firma del órgano competente y al estampillado del “*Informatizado*”- al referido impreso normalizado, dotándolo del valor inherente a los derechos en él reconocidos.

Y es que, como hemos señalado, en el aspecto material, dichos Registros se llevan informáticamente: no son libros, sino bases de datos gestionadas, actualizadas y tratadas mediante una aplicación o programa informático y que quedan archivadas en los ordenadores de la Consejería y del que se guardan, de acuerdo con los protocolos establecidos, copias de seguridad que conserva SAICAR, empresa de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Este modo de llevar los Registros no les quita a éstos ningún valor siempre que los actos administrativos producidos en soporte informático cumplan los requisitos adecuados. No obstante, casos como el planteado ponen de manifiesto la conveniencia de establecer rigurosas garantías de seguridad (firma electrónica, imposición de fecha electrónica sobre los documentos electrónicos, etc, como contempla el art. 4.1 de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de la Firma electrónica).

La posibilidad de gestionar los Registros vitícolas por medios informáticos viene impuesta a los Estados (esto es, los órganos competentes, y en el caso de España, a las Comunidades Autónomas) por el art. 5 del Reglamento (CEE) 2392/1986 citado, como ya hemos señalado. En nuestro Derecho interno, la legislación del procedimiento común admite que las Administraciones utilicen medios electrónicos, informáticos y telemáticos para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias (art. 45.1 LRJ-PAC) y, en concreto, admite que existan “*procedimientos que se tramiten y terminen en soporte informático que garantizarán la identificación y el ejercicio de la competencia por el órgano que la ejerce*”.

Así pues, la naturaleza y la eficacia de los asientos de los Registros vitícolas es la misma que les correspondería si los mismos se practicaran por escrito en la forma tradicional. El problema que debemos analizar no depende del modo en que se realicen formalmente los asientos, sino que, con total independencia de él, estriba en el valor o sustantividad que merezcan los asientos del Registros de viñedo a la luz del ordenamiento jurídico-administrativo aplicable.

Pues bien, si se analiza con detenimiento la Orden 37/1998, de 3 de septiembre, que sirvió de marco normativo para resolver el procedimiento al que se refiere el presente Dictamen (e igual criterio se ha mantenido con posterioridad, corregidas algunas de las obvias deficiencias que reiteradamente hemos puesto de manifiesto) se llega a la conclusión que los procedimientos regulados en ella (lo

que llama, tan impropia, los “*modos y maneras*” previstos en ella) son, en realidad, *procedimientos* que concluyen con el acto administrativo autorizador o declarativo de derechos adoptado en soporte informático, por más que esta posibilidad no esté expresamente prevista y autorizada por dicha Orden 37/1998, ni en las Órdenes posteriores.

Ello no significa que sea una praxis *contra legem* ni prohibida, pues, por el contrario, como hemos señalado, el art. 5 del Reglamento (CEE) 2392/1986 obliga a los Estados a poner “en práctica los medios materiales necesarios para permitir la *gestión informática* del Registro”. Dicha norma europea da, pues, cobertura suficiente a la gestión informática del Registro, lo que no es óbice para que –caso de que el propio Registro constituya el soporte informático de los procedimientos administrativos relativos a los actos administrativos autorizatorios o declarativos de derechos cuyo contenido publicita dicho Registro- deba estarse a lo que disponga la legislación del procedimiento común, la de régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja o, en concreto, la normativa sectorial reguladora de la materia (en nuestro caso, la Ley 8/2002, de 18 de octubre, de Vitivinicultura) sobre la gestión en soporte informático de los procedimientos administrativos, incluida la resolución.

Pues bien, en el momento al que se refiere este concreto procedimiento de revisión, la única previsión genérica establecida es la ya mencionada del art. 45.3 LRJ-PAC, que admite la posibilidad de tramitar y terminar los procedimientos en soporte informático siempre que se garantice la “*identificación y el ejercicio de la competencia por el órgano que la ejerce*”. Además, el art. 45.4 LRJ-PAC exige que “los programas y aplicaciones electrónicos, informáticos y telemáticos que vayan a ser utilizados por las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus potestades, habrán de ser previamente *aprobados* por el órgano competente, quien deberá difundir públicamente sus características”.

Ninguna previsión sobre estos extremos se encuentra, por razones temporales obvias, en la Orden 1/1985, de 14 de enero, de creación del Registro de plantaciones de viñedo y del Registro de parcelas con derecho a replantación (muy anterior a la propia legislación del procedimiento común), ni en la Orden 37/1998, para la campaña 1998-1999, ni en las posteriores. Con posterioridad, tampoco, paradójicamente, el art. 15 de la Ley 8/2002, de Vitivinicultura de La Rioja, ha previsto nada sobre ello.

Asimismo, la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del vino, sólo establece que el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y consultadas las Comunidades Autónomas, regulará la normativa básica del régimen de autorizaciones de nuevas plantaciones y replantaciones (art.

5.1) y la de transferencia de derechos de replantación entre particulares, en el marco de la normativa comunitaria (art. 6.1); normativa básica que debe entenderse plasmada en el Real Decreto 1472/2004, de 4 de agosto, por el que se regula el potencial de producción vitícola, pero que se limita a los aspectos sustantivos, sin mención alguna a las cuestiones procedimentales, en particular al modo de llevanza de los Registros. Únicamente, con una finalidad estadística –según la rúbrica de la Disposición-, la Disposición Adicional Segunda establece que: “*las Comunidades Autónomas mantendrán y actualizarán el Registro vitícola comprensivo de los datos relativos al viñedo en su ámbito territorial, dando traslado al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de las variaciones que se produzcan, para la conservación y actualización de las obligaciones impuestas por la normativa comunitaria*”.

Pues bien, en este contexto normativo, plagado de lagunas e insuficiencias, parece que la gestión informática del Registro vitícola de La Rioja incluye los actos administrativos autorizatorios y declarativos de derechos, aunque si nos atenemos a la documentación incorporada a los expedientes (fotocopias del texto impreso de los asientos que aparecen en la pantalla del ordenador), parece limitada, exclusivamente, a la fecha de la correspondiente autorización. Estamos, sin duda, ante una excesiva simplificación de los elementos definitorios de un acto administrativo que difícilmente parece que cumplan las exigencias del art. 45.3 LRJ-PAC. Observación, obviamente, que hacemos de *lege ferenda* y exhortamos vivamente a acometer una regulación urgente de estos aspectos.

Pero, sin ignorar esta perspectiva *pro futuro*, debemos valorar cómo ha operado en realidad el Registro vitícola y el acceso al mismo de las autorizaciones y declaraciones de derechos que constan en él. En este sentido, tal como ha venido funcionando en la práctica administrativa, no estamos, como pudiera creerse, ante dos procedimientos distintos y simultáneos: en un primer momento, los sustantivos (gestionados mediante el empleo de impresos normalizados para su tramitación en masa) que finalizan en los correspondientes actos administrativos reconocedores de derechos y susceptibles de ser inscritos; y, en un segundo momento, el de inscripción propiamente dicho de tales actos, previa calificación de los mismos, gestionado mediante soporte informático.

Se trata, por el contrario, de procedimientos únicos que concluyen, constatado el presupuesto de hecho habilitante, con los actos administrativos que son los que “*constituyen*” materialmente el asiento registral y verdaderos y plenos actos administrativos. En tal sentido, el Registro tiene eficacia constitutiva en

relación con las autorizaciones y posiciones jurídico-públicas inscritas (en soporte informático).

En esta virtualidad reside, precisamente, su bondad –en cuanto instrumento técnico para la gestión de un sector extraordinariamente dinámico como viene siendo el de las explotaciones vitícolas, en el que se produce un tráfico jurídico incesante- pero, también, su debilidad –si no se regula y gestiona adecuadamente-, pues la falta de una regulación adecuada y la utilización de medidas de seguridad insuficientes –mecanismos de firma electrónica, etc.- ha permitido burdas manipulaciones fraudulentas, como la examinada en el presente procedimiento, creando derechos virtuales que no se corresponden con la situación real de las explotaciones, circunstancia contraria a la Organización Común del Mercado (OCM) Vitícola, en cuanto que, que por esa vía fraudulenta, se incrementa de manera ilegal la superficie cultivada.

En lo que ahora interesa, ninguna singularidad ofrece la revisión de los actos administrativos dictados en soporte informático, cuando concurren las causas de nulidad previstas en el art. 62.1 LRJ-PAC. Como hemos visto, dichos actos administrativos (la transferencia de derechos y la autorización de plantación sustitutiva), aunque se dicten en soporte informático, han de dictarse, una vez comprobado que el interesado reúne los requisitos habilitantes para ello. Y, en el caso concreto, es evidente que la autorización de plantación sustitutiva solicitada es nula de pleno derecho, pues se ha otorgado con cargo a unos derechos de plantación inexistentes, puesto que fue creada “virtualmente”, como lo fue la transferencia de derechos de plantación de la que trae causa, sin base material alguna.

A mayor abundamiento de la nulidad concurrente y de las posibilidades de manipulación del Registro si no se establecen mecanismos de seguridad adecuados, en el presente caso, ni siquiera se acudió a la simulación de solicitar una autorización de plantación sustitutiva, confiados en la publicidad y valor constitutivo atribuido *de facto* al Registro, previamente manipulado. Es, por tanto evidente, que los actos administrativos reflejados en el Registro (la transferencia de derechos de plantación y la autorización de plantación sustitutiva) son nulos de pleno derecho, sin necesidad de acudir a la figura de los actos inexistentes, pues debe estarse a la apariencia de validez y eficacia inherente a todo acto administrativo recogido en el Registro, apariencia que procede destruir para restablecer la realidad y legalidad de las explotaciones vitícolas.

3.- Finalmente, comparto parcialmente y de *lege ferenda*, la **Conclusión Tercera** del Dictamen, en cuanto a la necesidad de regular con detenimiento los procedimientos administrativos autorizatorios y declarativos de derechos que acceden al Registro, si bien

no creo que la única forma de organizar los Registros vitícolas sea la de configurarlos necesariamente como declarativos de actos administrativos perfectos antes de su inscripción. Esa configuración debiera considerarse determinadamente pues generaría una extraordinaria carga administrativa. Pero resulta obvio que un Registro constitutivo requiere establecer unos requisitos de seguridad que no parece que existan ahora, al menos en el plano normativo y siempre con la necesaria conexión y referencia a los documentos justificativos que justifican la concurrencia del presupuesto habilitante (actas de inspección de arranque, de transferencia de derechos, de plantación, etc.).

Este es el voto particular que emito en Logroño, a 16 de abril de 2005