

En Logroño a 6 de mayo de 2005, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, Don Joaquín Espert Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D. José María Cid Monreal y D<sup>a</sup>. María del Bueyo Díez Jalón, así como del Letrado-Secretario General D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por mayoría con un voto particular, el siguiente

## **DICTAMEN**

**40/05**

Correspondiente a la consulta trasladada por la Consejería de Agricultura, y Desarrollo Económico, en relación con el expediente de revisión de oficio 3/2004 de la autorización administrativa PS 1/2000 concedida a D. Juan Cruz M.B., para llevar a cabo una plantación sustitutiva de viñedo en el término municipal de Sojuela, polígono 2, parcelas núm. 766.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

Este Consejo Consultivo, antes de proceder al relato fáctico de los hechos a los que se refiere este procedimiento de revisión de oficio, debe advertir que la mayor parte de la documentación remitida y relacionada en el *sumario de documentos del expediente* nada tiene que ver con el presente procedimiento y que el Instructor del mismo no ha atendido la recomendación contenida en el Informe de los Servicios Jurídicos, de 8 de febrero de 2005, que aconsejó “*antes de solicitar dictamen del Consejo Consultivo debería hacerse una limpieza de documentos ajenos al presente caso y que obran en la documentación remitida*”.

Se ha hecho caso omiso de esta recomendación, lo que ha obligado a este Consejo a rastrear y expurgar la documentación y a reconstruir cronológicamente la base documental del procedimiento de revisión de oficio 3/2004, pues, como podrá comprobarse se encuentra indebidamente ordenada, de acuerdo con el criterio cronológico de producción de los documentos. Hecha esta advertencia, este es el relato fáctico que podemos deducir, con las salvedades debidas, del citado procedimiento.

## **Primero**

En impreso oficial adecuado (modelo P, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural), D. Juan Cruz M.B. solicitó, el 6 de septiembre de 1999 –aunque no existe registro de entrada/salida de dicho documento) a la Consejería referida la autorización administrativa para llevar a cabo una plantación sustitutiva de viñedo en la Parcela 766 del Polígono 2 del término de Sojuela para una superficie de 0’4160 hectáreas (apartado D del impreso). A tal fin, en el apartado E del citado impreso oficial, se indicaba como plantación arrancada de la que procedían los derechos de replantación la Parcela 782, del Polígono 27 de Fuenmayor, señalándose como superficie arrancada la de 0’4160 hectáreas.

En la fotocopia del citado impreso que conserva la Administración (modelo P-2), se ha puesto, con un tampón de caucho “*Informatizado*”, que cubre los apartados B, C y D del impreso (folio 60).

En el apartado H, reservado para su diligencia por la “Unidad Técnica competente” consta “*Autorizada*”. Aparece tachada “*Denegada*” y lleva la rúbrica del Director General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias y la de la Responsable de Programa de Viñedo, el 22 de octubre de 1999.

## **Segundo**

Mediante escrito de 28 de octubre de 1999, Registro de Salida del mismo día y núm. S-19449, el Jefe de la Sección de Intermediación y Viñedo remite adjunto –parece- el impreso de solicitud de plantación sustitutiva de viñedo cumplimentada por el interesado (modelo P-1), con la indicación de “*Autorizada*”. Se le recuerda al interesado que debe devolver el citado impreso a la Consejería una vez cumplimentados los apartados I y J.

Por el escrito de alegaciones presentado por el interesado el 7 de enero de 2005, al que acompaña diversa documentación, conocemos que efectivamente, recibió el anterior escrito (folio 8), así como devolvió el citado modelo P-1, cumplimentados los apartados I y J. Además consta la toma de razón o informe favorable del Consejo Regulador; en el apartado H se ha añadido con tampón de caucho “*Autorizada*” y junto al apartado F consta una diligencia impresa con tampón de comprobación, parece suscrita por “*El Funcionario*”. Este impreso P-1 es el folio 9 del expediente.

### Tercero

El 31 de enero de 2000, el Consejero de Agricultura dicta Resolución por la que acuerda incoar procedimiento de revisión de oficio 3/2000 para determinar si la autorización de plantación sustitutiva PS-1/2000 del Director General de Agricultura incurre o no en algún motivo de nulidad de pleno derecho. Acuerda, asimismo, suspender la ejecución de la autorización de replantación, *“ya que su ejecución puede originar perjuicios de imposible o difícil reparación”* de acuerdo con el art. 104 LRJ-PAC (folios 76 y 77). Dicha Resolución fue notificada al interesado el 7 de febrero de 2000 (folios 81-82).

No consta expresamente en dicho acto la justificación de las causas de nulidad que pudieran afectar a la concreta autorización de plantación sustitutiva a la que se refiere este procedimiento. No obstante, aparecen adjuntos los folios 78 y 79, que se corresponden con la versión impresa de los datos que aparecen en la pantalla del Registro de viñedo relativos a la citada autorización de plantación y a la procedencia de los derechos de arranque que la amparan.

Y es que, en efecto, por la información recogida en otros documentos posteriores obrantes en este procedimiento, como de la derivada de otros procedimientos anteriormente dictaminados por este Consejo Consultivo, es conocido que, 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.

De este modo, en lo que se refiere concretamente a la autorización de plantación sustitutiva PS-1/2000 otorgada a D. Juan Cruz M.B. para la Parcela 766, del Polígono 2 del término municipal de Sojuela, se ha puesto de manifiesto lo siguiente:

a) Existe un asiento del Registro informático de viñedo que manifiesta el otorgamiento de una autorización de plantación sustitutiva a Juan Cruz M.B. sobre la indicada Parcela de Sojuela y para una superficie de 0'4160 hectáreas (texto impreso del Registro, folio 78 expediente). Según dicho asiento, el interesado formuló su solicitud de autorización el 6 de septiembre de 1999 y la misma se concedió por la Administración por Resolución de 22 de octubre de 1999. Y, en efecto, consta presentada la pertinente solicitud, como ya hemos señalado, si bien la misma parece que pudo haber sido presentada fraudulentamente por aquel o sus colaboradores que manipularon el Registro de viñedo.

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 la Parcela 782 del Polígono 27 de Fuenmayor. En dichos asientos, aparece como fecha de arranque la de 4 de enero de 1997 (folio 79 del expediente).

c) Sin embargo, la Parcela núm. 782 del Polígono 27, no constaba como plantada de vid en los Registros de viñedo de la Consejería antes de detectarse el fraude, como tampoco lo estaba, ni lo está, en el Registro vitícola español elaborado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, ni ningún otro inventario vitícola.

d) En tal sentido, no existe en los archivos de la Consejería ninguna declaración de arranque referida a la Parcela núm. 782 del Polígono 27, lo cual —supuesto que estuviera plantada de vid e inscritas en el Registro de viñedo, que no es el caso— resulta imprescindible para que la Administración pueda reconocer el hecho del arranque dando lugar a los pertinentes derechos de replantación.

e) No obstante la creación meramente informática —e ilícita— de los asientos registrales relativos a la viña arrancada, el Director General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias, junto con la Responsable de Programa de Viñedo firmaron el apartado H del modelo impreso de la solicitud de autorización de plantación sustitutiva presentada —parece que fraudulentamente— Como “*Autorizada*”; y en tal sentido fue comunicada al interesado como ha quedado señalado.

#### **Cuarto**

El 12 de mayo de 2000, el Jefe de Sección de Normativa y Asistencia Técnica, con el visto bueno de la Secretaría General Técnica, formula propuesta de resolución en la que propone declarar la nulidad de pleno derecho de la autorización de plantación sustitutiva, al concurrir la causa de nulidad prevista en los apartados e) y f) del artículo 62 LRJ-PAC.

En el relato fáctico se afirma que, revisado el expediente relativo a la citada autorización, *“no consta documento alguno y que la autorización precitada consta únicamente a nivel informático”*. Considera que dicho apunte informático debe considerarse un auténtico acto administrativo cuya gravedad hace necesaria la eliminación de la presunción de legalidad, pues dicho apunte informático tiene un contenido propio y natural de un acto autorizadorio.

Dicha autorización se ha dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, vicio de nulidad del art. 62.e) LRJ-PAC (el interesado no ha presentado solicitud de iniciación, ni de transferencia de derechos de plantación, ni hay propuesta de resolución previa a la autorización de la plantación sustitutiva) y el interesado carece de los requisitos esenciales para la adquisición de la autorización, vicio de nulidad del art. 62.f) LRJ-PAC, pues los derechos de replantación proceden de la Parcela 782, del Polígono 27 del término de Fuenmayor, que, según consta en la denuncia elaborada en la Secretaría General Técnica de la Consejería, de fecha 29 de diciembre de 1999, no constaba inscrita en el Registro de viñedo correspondiente en la fecha en la que en sede informática se produjo el arranque (4/1/97), ya que, según se prueba, dicha Parcela no estaba inscrita en la copia de seguridad de 1998”.

#### **Quinto**

El 12 de mayo de 2000, con registro de salida el 18 de mayo, la Secretaría General Técnica solicita el preceptivo informe a la Dirección General de los Servicios Jurídicos (folio 69).

#### **Sexto**

El 4 de octubre de 2000, la Letrada de la citada Dirección General, con el visto bueno del Director General de los Servicios Jurídicos, emite el informe solicitado en el que propone, a la vista de lo razonado en el cuerpo del mismo, que se acuerde la suspensión del procedimiento especial de revisión en tanto se tramita la denuncia efectuada al Ministerio Fiscal, el 29 de diciembre de 1999, y la consiguiente querrela presentada contra los

responsables y beneficiarios de los hechos denunciados, manteniendo la medida cautelar adoptada (folios 63 a 68). En el relato fáctico consta que:

*“la autorización de la plantación sustitutiva sobre las fincas rústicas del Polígono 2, Parcela 766, del término de Sojuela, solo consta a nivel informático, sin que figure documento alguno o expediente administrativo preceptivo para proceder a la autorización por la Dirección General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias. No consta, por tanto, solicitud del interesado de la plantación sustitutiva ni solicitud de transferencia de los derechos de replantación, ni tampoco solicitud de los derechos de arranque sobre la finca rústica del Polígono 27, Parcela 782, generadora de los derechos. La finca rústica del Polígono 27, Parcela 782, se encuentra relacionada en la comunicación de hechos constitutivos de delito efectuada el 29 de diciembre de 1999 ante el Fiscal-Jefe del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, al no encontrarse inscrita en el Registro de Viñedo dependiente de la Consejería en la fecha en la que en sede informática se produjo el arranque (4 de enero de 1997)”.*

### **Séptimo**

De acuerdo con dicho informe, el 8 de noviembre de 2000, se dicta Resolución por la que se ordena suspender la tramitación del procedimiento de revisión de oficio 3/2000, hasta que sea resuelta la cuestión controvertida en el orden penal y se mantiene la suspensión de la ejecución de la autorización de replantación afectada. Dicha Resolución fue notificada al interesado el 23 de noviembre de 2000 (folios 62 y 61).

### **Octavo**

El Consejo Consultivo de La Rioja, en su Dictamen 13/2002, de 29 de abril, —recaído en expediente 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 resultados 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 volvió a iniciar los 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 conformidad con el criterio que expresó este Consejo en los Dictámenes 3/3003 y 4/2003, de 21 de enero, fueron resueltos por el órgano competente 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 expediente de revisión de oficio núm. 3/2000 e incoando de oficio un nuevo expediente de revisión, que es el 3/2004, en cuyo seno se solicita el presente dictamen del Consejo Consultivo. Dicha Resolución, con registro de salida de 16 de diciembre de 2004, fue notificada al interesado el 28 de diciembre (folios 105 y 104). El objeto de procedimiento es *“determinar si la autorización de plantación sustitutiva PS-1/2000 dictada por el Director General de Agricultura incurre o no en motivo alguno de nulidad de pleno derecho”*.

#### **Décimo**

Mediante escrito con registro de entrada, de 7 de enero de 2005, el interesado formula diversas alegaciones (folio 106-108). En ellas señala que en 1999 solicitó plantación de viñedo; que para dicha plantación *“compró papel a un Sr. de Autol por importe de 1.872.000,00 pesetas”*, de lo que adjunta fotocopia del cargo bancario (folio 7); que el 28 de octubre de 1999, la Consejería remite comunicación de autorización (folio 8) y que el 29 de enero de 2000 procedió a plantar la viña (adjunta autorización enviada por la Consejería, folio 9); que ha actuado de buena fe realizando todos los trámites legales existentes y cumpliendo todos los requisitos exigidos como en anteriores autorizaciones de viñedo; que la Administración solucione cuanto antes este problema puesto que *“por este expediente que está pendiente de solucionar, y en el que yo me encuentro inmerso”* quedó excluido de la última concesión de viñedo que repartió la Consejería.

### **Undécimo**

Con fecha 8 de febrero de 2005, la Dirección General de los Servicios Jurídicos emite informe concluyendo en la procedencia de declarar la nulidad del acto (folios 109 a 111). Tras recordar que este procedimiento ya fue informado (asunto 3/2000), cuyos razonamientos da por reproducidos, señala en los Fundamentos de Derecho, entre otros aspectos, que “el objeto de revisión es la *transferencia de derechos* y consecuencia de ella la autorización de plantación sustitutiva 1/2000. A este respecto debe declararse que la transferencia de derechos es un negocio privado y la revisión de oficio solo puede afectar a la autorización o intervención administrativa de dicho negocio”. Además, aconseja, “*para evitar la caducidad del presente procedimiento de revisión de oficio se dicte una resolución de suspensión del plazo de resolución mientras emita su dictamen el Consejo Consultivo de La Rioja*”.

### **Duodécimo**

Por Resolución de la Secretaria General Técnica de fecha 28 de febrero de 2005, se acuerda, con invocación de los artículos 42.5.c) y 42.6 LRJ-PAC, “*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. 3/2004, de Juan Cruz M.B.*” (Documento complementario aportado por la Administración a requerimiento de este Consejo).

### **Decimotercero**

Por último, con fecha 10 de marzo de 2005, se formula propuesta de resolución (folios 112 a 114). En los antecedentes, se indica que “*el objeto de revisión se centra en la transferencia de los derechos de plantación que dieron lugar a la autorización de plantación sobre la Parcela 766 del Polígono 2 del término municipal de Sojuela a D. Juan Cruz M.B.. Dichos derechos objeto de la transferencia no existían puesto que, como consecuencia de una manipulación informática, éstos fueron generados de forma ficticia propiciando una anotación favorable a nombre del beneficiario*”. Asimismo que, de acuerdo con el Informe de los Servicios Jurídicos, procede declarar la nulidad de la autorización de la plantación sustitutiva otorgada a D. Juan Cruz M. por carecer de los requisitos esenciales para su adquisición.

En el Fundamento de Derecho Primero señala que: “la autorización de los actos administrativos cuya revisión se tramita de oficio, emana del entonces Director General de Agricultura... por lo que la Resolución del *recurso de revisión (¡sic!)* corresponde al Consejero, según lo dispuesto en la Disposición Adicional Decimosexta de la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, así como en el art. 42.1.h) de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros...”

A la vista de ello propone “*la nulidad de la transferencia de derechos creada de forma ficticia y por tanto inexistente que originó la autorización de la plantación de la Parcela 766 Polígono 2 del término municipal de Sojuela...La declaración de nulidad de la transferencia de los derechos de plantación como primer acto provocará la nulidad del segundo acto, cual es la autorización administrativa de plantación a favor de D. Juan Cruz M.B....*”

## **Antecedentes de la Consulta**

### **Primero**

Por escrito de 21 de marzo de 2005, registrado de entrada en este Consejo el 12 de abril del mismo año, 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 13 de abril de 2005, registrado de salida al día siguiente, 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 expediente.**

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 expediente.

El artículo 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 expediente por Resolución de fecha 1 de diciembre de 2004, la caducidad se habría producido el 1 de marzo de 2005 (contados 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 informe 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 anteriores dictámenes. 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 artículo 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— 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 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 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 al interesado 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 la Parcela núm. 782 del Polígono 27 de Fuenmayor, que es la que aparece en los Registros informáticos de la Consejería como arrancada y generadora, por tanto, de los supuestos derechos de replantación utilizados para hacer constar en dichos Registros vitícolas la autorización de plantación sustitutiva, no estaba inscrita como viña 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 cierta autorización de plantación sustitutiva, jamás existió.

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) LRJ-PAC, al haberse practicado en

el Registro vitícola la inscripción de un acto por el que Don Juan Cruz M.B. 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 Juan Cruz M.B., 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 comunicación 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.

b) 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 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.

c) Además, vista la mecánica operativa desplegada por quien fraudulentamente ha manipulado los Registros vitícolas, parece verosímil que la solicitud de autorización de plantación sustitutiva fuera presentada, no por el solicitante, sino por el defraudador o sus posibles colaboradores.

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 el interesado, indicando que el adquirió a un Sr. de Autol el “papel”, y el importe de la compra.

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 la finca cuyo supuesto arranque se hizo constar en ellos para generar a favor de Juan Cruz Martínez Barragán, 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 de la explotación y la 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.

### **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:

Comparto la decisión mayoritaria del Consejo en cuanto que la autorización administrativa PS 1/2000 otorgada a Don Juan Cruz M.B., 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.

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 por las mismas razones expuestas en mi anterior Voto particular al Dictamen 29/05, cuyo contenido doy por reproducido.

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