

En Logroño, a 6 de mayo 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. José M^a Cid Monreal emite, por mayoría con un voto particular, el siguiente

DICTAMEN

41/05

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 de plantación sustitutiva 2/2000, concedida a D. Tomás E.C., para llevar a cabo una plantación sustitutiva de viñedo en el término municipal de Entrena, Polígono 4, Parcelas núm. 66, 67 y 72.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El presente expediente se inicia con un ejemplar de la solicitud de autorización de viñedo y de inscripción en el Registro de viñas del Consejo Regulador, que tiene fecha de entrada en el Registro de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural el 2 de septiembre de 1.999. De la citada solicitud se desprende que la finca que se pretendía plantar estaba sita en Entrena, en el pago denominado *El Silo*, viniendo constituida por las Parcelas 66, 67 y 72 del Polígono 4 y con una superficie total de 69,80 áreas. Dichas Parcelas son propiedad de Doña M^a Teresa P.S., vecina de Entrena, C/ Hermedaña XX, siendo cultivador de las mismas D^o Tomás E.C., con igual domicilio que la propietaria.

La Parcela que se dice arrancada es la n^o 168 del Polígono 53 de Logroño, con una superficie de 69,80 áreas.

Aunque la fecha no figura con excesiva claridad, el Consejo regulador, en fecha 19 de octubre de 1.999, manifiesta que, efectuadas las comprobaciones oportunas, informa la solicitud en sentido favorable, estampando su cuño en el impreso.

Posteriormente, consta en el mismo impreso la autorización de la solicitud por el Director General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias, de fecha 22 de octubre de 1.999, incorporándose igualmente el sello de la Consejería.

Segundo

Posteriormente, en fecha 7 de febrero de 2000, se notifica a D. Tomás E.C. la Resolución de la Consejería por la que se le comunica la incoación de oficio de procedimiento de revisión de oficio nº 4/2000, al amparo de lo dispuesto en el artículo 102.1 de la Ley 30/1.992, de 26 de noviembre, con el fin de determinar si la plantación sustitutiva 2/2000, incurre en algún motivo de nulidad de pleno derecho, previsto en el artículo 62.1 de la citada Ley 30/92, al tiempo que se le comunicaba la suspensión de la ejecución de las autorizaciones de replantación por los perjuicios que podrían originarse, de conformidad con lo establecido en el artículo 104 de la citada Ley y concediendo a la parte un plazo de 15 días para formular alegaciones y aportar pruebas.

Tercero

Una vez que le fue notificada la anterior Resolución, el interesado evacuó el trámite conferido, mediante escrito de fecha 25 de febrero de 2000, mostrando su disconformidad con la pretensión de la Administración, por haber sido correcta la tramitación y concesión de la autorización concedida. Al mismo tiempo, hace constar que ha realizado una serie de trabajos en la finca, así como la adquisición del “papel”, que le han ocasionado un desembolso de 2.792.000, adjuntando como anexos dos facturas relativas al pago de la desplegada y la compra de injertos, sin embargo dichas facturas no aparecen en el expediente que nos ha sido remitido, ni tampoco nos han sido remitidas al recabar telefónicamente que se nos completase el expediente.

Cuarto

Consta a continuación en el expediente un “Acta de control en campo” de la que se desprende que, en fecha 11 de febrero de 2000, las fincas citadas del Polígono 4 de Entrena, se encontraban labradas sin ningún tipo de cultivo. Igualmente aparece la impresión de una pantalla de ordenador en la que aparece como fecha de arranque de la Parcela la de 4 de enero de 1.997. Sin embargo, dicha pantalla se refiere a la Parcela nº 782 del Polígono 27 de Fuenmayor, que nada tiene que ver con las fincas que se reflejan en la inicial solicitud, aunque coincide la superficie de la Parcela que es de 69,80 áreas.

Quinto

En el expediente consta una propuesta de resolución, de fecha 12 de mayo de 2000, con firma del Jefe de la Sección de Normativa y Asistencia Técnica de la Consejería, en la cual se propone anular a Autorización de plantación sustitutiva de fecha 22 de octubre de 1.999, con una superficie de 0,6980 Has sobre la finca rústica del Polígono 4, Parcelas nº 66, 67 y 72, del término municipal de Entrena, a nombre de D. Tomás E.C., como cultivador, y de Doña M^a Teresa P.S., como propietaria. Al mismo tiempo, se considera que la anulación no da derecho a indemnización alguna porque el interesado no ha acreditado que exista un daño efectivo y real. En la citada propuesta se indica textualmente lo siguiente:

“En el caso concreto que nos atañe, el arranque de los derechos que han generado la autorización de plantación sustitutiva, derivan del Polígono 53, Parcela 168, de Logroño, que, como se puso de manifiesto en la denuncia elaborada en la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de fecha 29 de diciembre de 1.999, dicha Parcela no existía inscrita en el Registro de viñedo dependiente de la Consejería en la fecha en la que, en sede informática, se produjo el arranque (4-I-1997), ya que, según se prueba, dicha parcela no estaba inscrita en la copia de seguridad de 1.998 del Registro de viñedo,(Documento nº 6, Anexo IV, página 17)”

Es de señalar que el expediente 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, mediante Resolución de fecha 17 de noviembre de 2000, a raíz de un informe emitido por la Dirección General de los Servicios Jurídicos con fecha 5 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 nº 5 de Logroño; procedimiento éste que fue incoado a instancia 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.

Sexto

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 inició expedientes 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 expedientes 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.

Séptimo

Finalmente, la Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico del Gobierno de La Rioja, con fecha de salida 16 de diciembre de 2004, dicta Resolución declarando caducado el expediente de revisión de oficio núm. 4/2000 e incoando de oficio un nuevo expediente de revisión, que es el 4/2004, en cuyo seno se solicita el presente dictamen del Consejo Consultivo.

Notificada la anterior Resolución al interesado, en escrito de 11 de enero de 2005, se formulan por el mismo diversas alegaciones, mostrando su disconformidad con el actuar administrativo. 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 último, figura en el expediente un Informe-propuesta de la Secretaría General Técnica de la Consejería que propone la declaración de la nulidad de la transferencia de derechos creada de forma ficticia, y, por tanto, inexistente que originó la autorización de plantación de las Parcelas 66, 67 y 72 del Polígono 4 de Entrena a favor de Tomás E.C., con una superficie de 0,6980 Has. La citada declaración de nulidad supone la nulidad de la autorización administrativa de plantación a favor de Tomás E.C.

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 LRJ-PAC, 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 una cuestión que, aunque no ha sido planteada expresamente en el curso del largo proceso que ha dado lugar al expediente, es aludida con cierta sorna por el Sr. E.C. en su escrito de fecha 11 de enero de 2005, y que podría actuar como posible obstáculo para que el presente procedimiento de revisión de oficio pueda culminar con la declaración de nulidad que pretende la Administración. La cuestión a la que nos referimos es 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, concluso éste, comenzará el plazo de tres meses que corresponden a la ampliación del mismo.

Tercero

Sobre la nulidad de pleno derecho de las autorizaciones de plantación sustitutiva de viñedo que, como otorgadas al interesado, manifiesta el Registro vitícola.

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, a la vista del expediente, hemos de concluir que la Parcela número 168 del Polígono 53 de Logroño, que es la que con su arranque determina la autorización de la plantación sustitutiva, no existía inscrita en el Registro de

viñedo dependiente de la Consejería en la fecha en la que en sede informática se produjo el arranque (4/I/1997), pues la citada Parcela no figuraba en la copia de seguridad de 1.998 del Registro de viñedo bastaría para afirmar, con absoluta certeza, que los *derechos de replantación* esgrimidos para obtener las autorizaciones de plantación sustitutiva jamás existieron.

Así las cosas, y prescindiendo por completo del modo en que se logró aparentar la previa inscripción de tales viñas en el Registro de plantaciones de viñedo y su ulterior 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 el interesado 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 Segundo 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.

No obstante lo anterior, y en el supuesto de que sean ciertas las restantes manifestaciones que aparecen en el expediente acerca de la forma en que se obtuvieron los derechos de plantación, se constataría en ese caso, la concurrencia de otras causas de nulidad no menos relevantes, como son, al menos, las siguientes:

- a) La inexistencia de solicitud alguna del particular 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, *condictio 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) LRJ-PAC], lo cierto es que las causas de nulidad apuntadas, reconducibles en definitiva a los apartados c), e) y f) del mismo artículo 62.1 LRJ-PAC, concurren con total independencia de que se hayan o no generado mediante actuaciones fraudulentas o delictivas.

Por último, 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 D. Tomas E.C. 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 expediente, 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 Segundo 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 expediente pone de manifiesto la necesidad de regular con detenimiento el procedimiento para la toma de razón y rectificación de los Registro 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 a que la autorización de plantación de viñedo concedida a D. Tomás E.C., manifestada por el Registro vitícola de La Rioja, está viciada por las causas de nulidad manifestadas en el presente Dictamen cuyo contenido y conclusiones comparto. No comparto, sin embargo, el razonamiento implícito en el párrafo final del Fundamento de Derecho Tercero, sobre la naturaleza de las inscripciones en dicho Registro y, en concreto, sobre la naturaleza del acto objeto de revisión, y ello 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.