

En Logroño, a 6 de julio 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. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, emite, por mayoría y con un voto particular, el siguiente

DICTAMEN

67/05

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 PS-164/1999 concedida a D. Rubén Pérez Cuevas en el término municipal de Alfaro, Polígono 120, Parcela núm. 50, con una superficie total de 3,0000 Has.

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 D. Rubén P.C. sobre la Parcela 50, del Polígono 120 del término municipal de Alfaro, a que se contrae el procedimiento que motiva este dictamen, se puso de manifiesto lo siguiente:

a) Existe un asiento practicado por medios informáticos en el Registro de Viñedo que refleja el otorgamiento de una autorización de plantación sustitutiva a D. Rubén P.C. sobre la indicada Parcela de Alfaro y para una superficie de 3 Has. Según dicho asiento, en el que aparece como titular el indicado Sr. P.C. y como propietario la mercantil *Viñedos L.M. S.L.*, aquél formuló su solicitud de autorización el 24 de julio de 1998 y la misma se concedió por la Administración por Resolución de 19 de abril de 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 la Parcela 820 del Polígono 14 de Quel (2,35 Has.) y de la Parcela 38 del Polígono 22 del mismo término municipal (0,65 Has.).

Sin embargo, la parcela 38 del Polígono 22 no existe en el Catastro y la parcela 820 del Polígono 14 figura en el Catastro con una superficie de tan sólo 5,48 as., cuando en el repetido Registro aparecía como arrancada una superficie de 2,35 Has.

c) En esta última Parcela, la 820 del Polígono 14, no existía viñedo y su titular, según los apuntes informáticos relacionados con el supuesto arranque, D. Anselmo Jiménez Cuevas, no ha existido nunca como titular de viñedos en los registros de la Comunidad Autónoma, ni en los registros de viñas del Consejo Regulador de la DOC Rioja.

Tercero

A la vista de las comprobaciones efectuadas y, previo el informe de 5 de enero de 2000 del Jefe de Sección de Intermediación y Viñedo, 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. 7/2000, relativo a la autorización de replantación concedida a D. Rubén P.C., sobre la finca rústica del Polígono 120, Parcela 50, de Alfaro. En dicha Resolución, se acordó la suspensión de la indicada autorización hasta la resolución del expediente de revisión de oficio, de conformidad con lo dispuesto en el art. 104 LRJ-PAC, *“ya que su ejecución puede originar perjuicios de imposible o difícil reparación”*.

La misma Resolución acordaba conceder a la parte interesada un plazo de quince días hábiles para formular alegaciones o presentar documentación que estimara pertinentes.

Cuarto

Notificada la anterior Resolución al interesado, éste, mediante carta de fecha 14 de febrero de 2000, registrada de entrada el siguiente día 17, manifiesta desear que conste como alegación, en contestación al escrito que se le había notificado, lo siguiente: *“que no obra en nuestro poder y por tanto desconocemos la existencia de la citada Autorización de Plantación Sustitutiva (PS-164/1999)”*

Quinto

En el expediente consta una propuesta de resolución, de fecha 16 de mayo de 2000, con firma del Jefe de la Sección de Normativa y Asistencia Técnica de la Consejería, y con el visto bueno de la Secretaria General Técnica, en la cual se propone: *“Anular la Autorización de Plantación Sustitutiva de fecha 19 de abril de 1999, según fecha obrante en el Registro informático de Viñedo de La Rioja, con una superficie total de 3,000 Has. sobre la finca rústica del Polígono nº 120, Parcela nº 50, del término municipal de Alfaro, a nombre de D. Rubén P.C. y propietaria Viñedos L.M. S.L.”*.

Sin embargo, el expediente que nos ocupa -junto con los demás de revisión de oficio abiertos en su día a raíz de los mismos o similares hechos- quedó paralizado o detenido, mediante Resolución de fecha 8 de noviembre de 2000, dictada a raíz de un informe emitido por la Dirección General de los Servicios Jurídicos con fecha 4 de octubre de 2000, en razón de la incoación del procedimiento penal Diligencias Previas núm. 258/2000 seguido 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

Este Consejo Consultivo, 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 resultados del fraude detectado en los Registros Vitícolas, puso de manifiesto que no existía prejudicialidad penal alguna que impidiera tramitar los procedimientos 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 procedimientos 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 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 las 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 1 de diciembre de 2004, dicta Resolución declarando caducado el procedimiento de revisión de oficio núm. 7/2000 e incoando de oficio un nuevo procedimiento de revisión, que es el 5/2004, en cuyo seno se solicita el presente dictamen del Consejo Consultivo.

Notificada la anterior Resolución al interesado, éste no formula alegaciones.

Octavo

Figura a continuación en el expediente un Informe Propuesta de la Técnico de Administración General, con el VºBº de la Secretaria General Técnica que propone: *“Anular la Autorización de Plantación Sustitutiva PS-164/1999, de fecha 19 de abril de 1999, según fecha obrante en el Registro informático de Viñedo de La Rioja, con una superficie total de 3,000 Has. sobre la finca rústica del Polígono nº 120 Parcela nº 50 del término municipal de Alfaro, a nombre de D. Rubén P.C. y propietaria Viñedos L.M. S.L., siguiendo el art. 62.1.f) de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de 26 de noviembre, modificada por Ley 4/1999, de 13 d enero en el que establece que serán nulos de pleno derecho los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por lo que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de requisitos esenciales para su adquisición”.*

Noveno

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. 5 /2004 , de D. Rubén P.C.*

Según los impresos del Servicio de Correos y Telégrafos, el envío de esta Resolución al interesado consta depositado el 13 de abril y su firma del acuse de recibo es del siguiente día 25.

Décimo

Solicitado Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, ésta lo emite con fecha 29 de abril de 2005 , en el sentido de considerar procedente la revisión, por concurrir la causa de nulidad descrita en el artículo 62.1, letra f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, pero añade a continuación que *“no obstante lo anterior el presente procedimiento se encuentra caducado, sin embargo la acción de la Administración no prescribe, por lo que procederá iniciar un nuevo expediente de revisión de oficio por la resolución objeto de nulidad”*.

Décimo primero

La Técnico de Administración General, con el VºBº de la Secretaria General Técnica, emite el 12 de mayo nuevo Informe-Propuesta en el que argumenta no compartir el criterio de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, sobre caducidad del procedimiento, y contiene idéntica propuesta al anterior de fecha 1 de febrero de 2005.

Se adjunta a este último Informe-Propuesta certificado del Gerente de la empresa de mensajería M., acreditativo del rechazo por D. Rubén P.C. del envío realizado el 28 de febrero del 2005, es decir, el mismo día del acuerdo de suspensión y ampliación de plazo, por lo que resulta aplicable el art. 58.4 de la Ley 30/1992, según el cual; *“Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, y a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente la notificación que contenga, cuando menos el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado”*.

Antecedentes de la Consulta

Primero

Por escrito fechado el 12 de mayo de 2005, registrado de entrada en este Consejo el día 1 de junio de 2005, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura y Desarrollo Económico del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de 2 de junio de 2005, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Mediante comunicación de este Consejo de fecha 15 de junio de 2005, registro de salida nº 197, se puso en conocimiento del órgano consultante la necesidad de completar el expediente mediante una nueva propuesta de Resolución aclaratoria de los números de Parcela y Polígono a que se refiere el expediente

Mediante comunicación de 29 de junio de 2005, registrada de entrada en este Consejo el 1 de julio de 2005, el órgano consultante remite informe de fecha 17 de junio de 2005, emitido por el Jefe del Área del Registro de Viñedo aclarando los datos requeridos.

Cuarto

Asumida la ponencia por el Consejero señalado en el encabezamiento, la misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo señalada.

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

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.

Se refiere la primera 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 LRJ-PAC, 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 LRJ-PAC), 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 30/1.997, 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 LRJ-PAC, *‘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 LRJ-PAC).

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 LRJ-PAC.

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 LRJ-PAC: 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, resulta factible la rectificación del Registro por la vía de la mera corrección de errores materiales o de hecho que permite el artículo 105.2 LRJ-PAC. 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 hizo.

Tercero

Sobre la eventual caducidad del expediente

La segunda cuestión de 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 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 Secretaría 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.

Cuarto

Sobre la nulidad de pleno derecho de la autorización de plantación sustitutiva de viñedo que, como otorgada 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, ha de tenerse por absolutamente acreditado que las Parcelas núms. 38 del Polígono 22 y 820 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. La primera ni existía como tal parcela catastral; la segunda, además de no constar como de viña, tenía una superficie de sólo 5,48 as. frente a las 2,35 Has. que figuraban en el manipulado asiento informático. Ello basta para afirmar, con absoluta certeza, que *los derechos de replantación esgrimidos para obtener la autorización 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) 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 F.J.3 de nuestro D.29/05 al que nos remitimos- 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 al Sr. P.C., 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 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.

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.

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 D. Rubén P.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 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

La Resolución que, con el contenido indicado en la conclusión precedente, dicte 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:

Comparto la decisión mayoritaria del Consejo en cuanto a que la autorización de plantación de viñedo concedida a D. Rubén P.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 del Fundamento de Derecho Segundo, 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 voto particular que emito en Logroño, a 6 de julio de 2005.

