

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<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón, y D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras emite, por mayoría y con un voto particular, el siguiente

## **DICTAMEN**

**42/05**

Correspondiente a la consulta trasladada por la Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico en relación con el procedimiento de revisión de oficio 7/2004 de la autorización de plantación de viñedo concedida a SAT F.A para las Parcelas núms. 624, 647 y 879 del Polígono 31 del término municipal de Cenicero en una superficie de 0,5060 hectáreas.

## **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 al caso que es objeto del presente procedimiento, se pudo constatar, el otorgamiento de una autorización administrativa de plantación sustitutiva a favor de la SAT F.A, para cuyo otorgamiento se habían utilizado los derechos generados por el supuesto arranque de las Parcelas 836 y 902 del Polígono 27 del término municipal de Autol, cuya supuesta propietaria era Doña Paula A.E.. Las fincas rústicas para las que se obtuvieron así las referidas autorizaciones de transferencia de derechos o de plantación sustitutiva eran las siguientes:

a) Derechos de arranque procedentes de la Parcela 836 (superficie 1'0920):

-Autorización PS 1/1999: a favor de Bodegas R., S.A., para el Polígono 1 Parcelas 1066 a 1074, de Bañares, con una superficie de 0,1324 hectáreas (Resolución de 7 de enero de 1999).

-Autorización PS 9/2000: a favor de SAT F.A, para el Polígono 31 Parcelas 624, 647 y 879, de Cenicero, con una superficie de 0,5060 hectáreas (Resolución de 7 de enero de 1999).

b) Derechos de arranque procedentes de la Parcela 902 (superficie 1'0404), transferidos, según consta en el Registro de viñedo gestionado en soporte informático, a favor de SAT F.A.

En cuanto se refiere a la autorización PS 9/2000 otorgada a favor de SAT F.A, única a la que se refiere el presente procedimiento de revisión, la misma fue creada “a nivel informático”, y la misma debió haber sido solicitada por la interesada mediante el impreso normalizado modelo “P” por la que se dictan normas para la campaña vitícola 1999/2000. Sin embargo, *“no consta la existencia de dicha solicitud por la que se inicia el procedimiento para la obtención de la plantación sustitutiva”*, tal como se afirma en el informe de el Jefe de Sección de Normativa y Asistencia Técnica, de 14 de enero de 2000.

No consta tampoco la solicitud de transferencia de derechos de replantación que debe acompañar a la solicitud de plantación sustitutiva, como tampoco consta la declaración de arranque en el impreso “A”. Ni consta el contrato de compraventa de derechos de replantación que debe acompañar a la solicitud de autorización de plantación sustitutiva.

Y es que, tampoco las oportunas comprobaciones, se constató que las citadas Parcelas 836 y 902, del Polígono 27 de Autol, no figuraron nunca como plantadas de viña en los Registros vitícolas de La Rioja, ni la propietaria aparece como titular de parcela alguna de viñedo. Así se hace constar, junto con otras irregularidades, en el *“9º escrito relativo a irregularidades de viñedo”*, suscrito por el Jefe de Sección de Intermediación y Viñedo de la

Consejería, el 5 de enero de 2000, y que obra en el expediente, en el cual se citan también, como autorizaciones de plantación concedidas sobre la base del arranque de las citadas, las anteriormente citadas.

### **Tercero**

A la vista de las comprobaciones efectuadas y de los referidos informes, de 14 de febrero de 2000, el Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural dictó Resolución de fecha 21 de febrero de 2000 iniciando el procedimiento de revisión de oficio núm. 9/2000, relativo a las autorizaciones de plantación sustitutiva nº 9 (PS-9/2000) sobre las Parcelas 624, 647 y 879 del Polígono 31 de Cenicero.

En dicha Resolución se acordó *“suspender la transmisión (sic) de los derechos de replantación por parte del interesado de la autorización de la plantación sustitutiva, ya que su transmisión impediría la eficacia de la resolución que pueda recaer, de conformidad con el artículo 72 de la Ley precitada, hasta tanto no se resuelva el presente procedimiento de revisión de oficio”*.

### **Cuarto**

Una vez que le fue notificada la anterior Resolución, por parte de la interesada se presenta escrito de alegaciones con registro de entrada de 23 de febrero de 2000, en el cual se limita a indicar que *“la entidad SAT F.A adquirió los correspondientes derechos de plantación previa certificación de esa Consejería el 29 de junio de 1999, apareciendo en el correspondiente Registro de viñedo de esa Consejería...,por tal adquisición pagó SAT F.A buena cantidad de dinero y la suspensión decretada perjudica seriamente a mi representada...,como quiera que la Administración es responsable por el funcionamiento normal o anormal de sus servicios deberá indemnizar a SAT F.A...”*.

### **Quinto**

En el expediente consta una propuesta de resolución, de fecha 24 de mayo de 2000, con la 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 el acto objeto de la revisión de oficio 9/2000, así como que de dicha anulación no deriva derecho a indemnización alguno, por cuanto dicha anulación procede del incumplimiento de la acreditación de los requisitos esenciales para su autorización que le competía cumplir al interesado, de acuerdo con la Orden 19/1999, de 1 de septiembre, por la que se dictan normas para la campaña vitícola 1999/2000.

## Sexto

Sin embargo, el procedimiento que nos ocupa -junto con los demás de revisión de oficio abiertos en su día a raíz de los mismos hechos- quedó suspendido en virtud de Resolución de 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, todo ello en razón de la apertura del procedimiento penal de Diligencias Previas núm. 258/2000 seguidas ante el Juzgado de Instrucción núm. 5 de Logroño; procedimiento éste que fue incoado a instancias del Ministerio Fiscal, ante el cual denunció los diversos fraudes detectados en los Registros de Viñedo de la propia Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

## Séptimo

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 resultas del fraude detectado en los Registros vitícolas-, puso de manifiesto que no existía prejudicialidad penal alguna que impidiera tramitar los expedientes revisores y, tras indicar la caducidad de los tramitados, concluyó que resultaba procedente *“incoar de nuevo los pertinentes procedimientos de revisión de oficio a fin de declarar la nulidad de pleno derecho de las autorizaciones de plantación sustitutiva de viñedo concedidas, toda vez que, al haber caducado los iniciados en su día, dichas autorizaciones, pese a ser nulas, han recuperado su inicial eficacia”*.

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

De acuerdo con los referidos Dictamen e informe, la Consejería de Agricultura inició nuevos 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 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.

### **Octavo**

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. 9/2000 e incoando de oficio uno nuevo, que es el 7/2004, en cuyo seno se solicita el presente Dictamen del Consejo Consultivo y que aparece referido únicamente a la autorización de replantación relativa a las Parcelas 624, 647 y 879 del Polígono 31 de Cenicero por una superficie de 0,5060 hectáreas.

Notificada la anterior Resolución a la interesada, en escrito de 10 de enero de 2005, registrado ese mismo día en el Registro General, la representación de ésta formula diversas alegaciones de forma (el procedimiento estaba suspendido como consecuencia de las Diligencias Previas; si ha caducado, debe procederse al archivo del procedimiento de revisión; la acción de revisión ya fue ejercitada por la Administración; no procede incoar nuevo procedimiento), pero ninguna de fondo.

### **Noveno**

Con fecha 8 de febrero de 2005, emite informe la Dirección General de los Servicios Jurídicos, en el que se rebaten debidamente las alegaciones de forma presentadas por el interesado, con apoyo en nuestro anterior Dictamen 13/2002 y en las Sentencias 427 y 497 dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja (no existe prescripción de la acción para revisar; no hay prejudicialidad penal); y en cuanto al fondo, constatada la creación meramente informática de los derechos de arranque considera que en la posterior autorización de plantación sustitutiva concurre el supuesto de nulidad del art. 62.1.f) LRJ-PAC, por lo que procede declarar la nulidad del acto.

### **Décimo**

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. 7/2004, SAT F.A”*

## **Undécimo**

Por último, con fecha 10 de marzo de 2005, la Técnico de Administración General, con el Visto Bueno de la Secretaría General Técnica, formula propuesta de resolución en la que se propone: *“la nulidad de la PS 9/2000 creada de forma ficticia y por tanto inexistente que originó la autorización de la plantación de las Parcelas núm. 624, 647 y 879 del Polígono 31 del término municipal de Cenicero, a favor de SAT F.A., con una superficie de 0,5060 hectáreas”*.

## **Antecedentes de la Consulta**

### **Primero**

Por escrito de 21 de marzo de 2005, registrado de entrada en este Consejo el 12 de abril de 2005, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura y Desarrollo Económico del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

### **Segundo**

Mediante escrito de fecha 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 dos cuestiones que, en el curso del largo proceso que ha dado lugar al expediente, se han planteado como posibles obstáculos para que el presente procedimiento de revisión de oficio pueda culminar con la declaración de nulidad que pretende la Administración.

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

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

preceptivo de este Consejo Consultivo (en aplicación de lo dispuesto en el art. 42.5.c) LRJ-PAC] y de ampliación del plazo para resolver y notificar, en tres meses más (en aplicación del art. 42.6 LRJ-PAC).

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

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

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

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

En consecuencia, el plazo quedará suspendido hasta la recepción de nuestro dictamen, que deberá ser comunicada al interesado. A partir de ese momento, continuará el cómputo del plazo restante hasta su finalización y, concluso 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 o que, al menos, ello no procede respecto de la transferencia de derechos de replantación, creada a nivel informático y que requiere una declaración de arranque reconocida como válida, dado que la naturaleza de esta última es la de acto de trámite.

Pues bien, 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 30/1997, de 28 de agosto) y de la restante normativa comunitaria e interna que contempla su llevanza, los presupuestos para la práctica de los diferentes asientos y los efectos de éstos. El que, hoy por hoy, las normas por las que se rige ese procedimiento registral sean objetivamente deficientes, o al menos insuficientes, no obstaculiza de ningún modo la anterior conclusión, sino que simplemente pone de manifiesto que es urgente cumplir con lo expresamente previsto en el artículo 15.3 de la vigente Ley 8/2002, de 18 de octubre, de Vitivinicultura de La Rioja, según el cual “*reglamentariamente se determinará la organización de estos registros, así como la documentación que en cada caso deba ser requerida para su mantenimiento y actualización*” (disciplina ésta que, si se mantiene que dichos Registros se lleven en soporte informático, deberá preocuparse, entre otras cosas, de que el procedimiento garantice, como exige el artículo 45.3 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, 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 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 ha hecho.

#### Cuarto

#### **Sobre la nulidad de pleno derecho de la autorización de replantación concedida a SAT F.A sobre las Parcelas 624, 647 y 879 del Polígono 31 del término municipal de Cenicero.**

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 replantación o 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”, y obviamente con existencia real, inscrita como tal en el Registro de viñedo de Navarra.

Pues bien, en el caso que nos ocupa, ha de tenerse por absolutamente acreditado que las Parcelas núm. 836 y 902 del Polígono 27 del término municipal de Autol no estaban inscritas como viña en el Registro de Viñedo de La Rioja ni la propietaria de los supuestos derechos de replantación (Paula A.E.) figura como titular de parcela de viñedo alguna con anterioridad a 1999, fecha en la que se dice se realizó el arranque. Ello basta por sí solo para afirmar, con absoluta certeza, que los *derechos de replantación* esgrimidos, y que fueron utilizados para obtener la autorización de replantación a que se refiere este procedimiento, jamás existieron, pues fueron creados fraudulentamente en el soporte informático del Registro de viñedo.

Así las cosas, y prescindiendo por completo del modo presuntamente fraudulento en que se logró aparentar la existencia de esos supuestos derechos de replantación, resulta evidente la concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 62.1.f) LRJ-PAC, al haberse dictado 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*, debidamente transferidos a SAT F.A, requisitos que no se han dado. 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. 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 autorización de replantación concedida en su día a SAT F.A, no obstante lo cual no podemos por menos que constatar -a la vista de lo dispuesto en el ya citado Reglamento (CEE) 822/1987, en el Reglamento de la Comisión 3302/1990 y en la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 19 de junio de 1997- la concurrencia de otras causas de nulidad no menos relevantes, como son, al menos, las siguientes:

a) La inexistencia 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 por dicha Administración los derechos de replantación cuya titularidad es, a su vez, *condicio iuris* para el otorgamiento de cualquier autorización de replantación o de plantación sustitutiva. Lógicamente, no existe tampoco ningún acto administrativo reconociendo la realidad de tales derechos, que, como ha explicado reiteradamente este Consejo, tienen su origen en dicho acto, y no en actuación alguna de los particulares.

b) La inexistencia de solicitud alguna de autorización de la transferencia de los derechos de replantación, igualmente necesaria en casos como el presente. Falta por ello, además y lógicamente, la indicada e imprescindible autorización de transferencia.

En modo alguno puede existir esas actuaciones de comunicación de los interesados y de declaración de derechos y autorizaciones administrativas cuando los supuestos derechos de arranque fueron creados virtualmente de manera fraudulenta.

Por lo demás, aunque pudiera también apreciarse la nulidad de pleno derecho por ser el acto de otorgamiento de la supuesta autorización constitutivo 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.

En nada obstan a esta conclusión las alegaciones formuladas en su momento por el interesado. Así, en concreto, no es obstáculo para declarar ahora, de oficio, la nulidad de las inscripciones en las que constan como otorgadas en su día las autorizaciones de plantación sustitutiva, el hecho de haber caducado con anterioridad un expediente incoado con anterioridad con el mismo fin. Por el contrario, dicha nulidad puede declararse “*en cualquier momento*” (art. 102.1 LRJ-PAC), constituyendo un deber para la Administración hacerlo (las Administraciones Públicas “*declararán de oficio la nulidad de los actos... en los supuestos previstos en el artículo 62.1*”, dice imperativamente el citado art. 102.1 LRJ-PAC). Y, por supuesto, en nada empece el dictado de la resolución declarando la nulidad de pleno derecho la circunstancia de que se encuentre todavía 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, cuando concurren causas de nulidad, independientes del mismo hecho delictivo; 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 la autorización administrativa de replantación, ha de entenderse necesariamente extendida a todos los asientos que, con carácter previo o a raíz de ella, se hubieren practicado en los Registros vitícolas, lo que debe dar lugar a la oportuna rectificación de oficio de los mismos, a fin de asegurar la concordancia de dichos Registros con la realidad jurídica. Este es el caso de asientos anotados en el Registro de parcelas con derecho a replantación, relativos a las parcelas 836 (que ha dado fraudulenta cobertura a la PS 9/2000) y 902 (cuyos derechos constan como transferidos, también fraudulentamente, a favor de SAT F.A.) del Polígono 27 del término municipal de Autol, que, como queda dicho, fueron creadas en el soporte informático del citado Registro, razón por la que dichos asientos deben anularse.

Y, por lo demás, siendo nula la autorización de plantación, deberá compelerse al interesado para que, caso de que hubiera hecho efectivo el contenido de la autorización cuya declaración de nulidad se informa favorablemente, proceda al arranque de viñedo, que, de no efectuarlo, habrá de ser efectuado a su costa por la Administración; todo ello salvo que, en su caso, procediese la regularización de la plantación ilegal mediante la aplicación a la misma de los oportunos derechos de replantación para la superficie que resulte de la aplicación al caso de la normativa vigente sobre este extremo.

## **Quinto**

### **Sobre la nulidad de pleno derecho de otras autorizaciones de replantación no incluidas en el presente expediente.**

Del relato de hechos, y de la documentación obrante en el expediente, se infiere que los inexistentes derechos de replantación generados por el supuesto arranque de las Parcelas núm. 836 y 902 del Polígono 27 del término municipal de Autol, que en el mismo ha quedado acreditado nunca estuvieron plantadas de vid o, cuando menos, que nunca estuvieron inscritas como tales en el Registro de viñedo, no sirvieron tan sólo para obtener la autorización de plantación sustitutiva cuya declaración de nulidad se dictamina favorablemente (la relativa a las Parcelas 624, 647 y 879 del Polígono 31 de Cenicero), sino al menos otra más que - desconocemos por qué razón- no han sido objeto de la presente revisión de oficio. Nos referimos a la PS 1/1999 otorgada a favor de Bodegas Riojana para las Parcelas 1066 a 1074 del Polígono 1, del término de Briñas. Esta última autorización consta incluida, junto a la PS 9/2000, en el escrito del Jefe de la Sección de Intermediación y Viñedo de 5 de enero de 2000, aunque no se incluyó en el informe del Jefe de la Sección de Normativa y Asistencia Técnica de 14 de febrero de 2000.

Los datos que se infieren del expediente evidencian que las razones que obligan a sostener la nulidad de pleno derecho de la autorización que es objeto del procedimiento de revisión de oficio a que se refiere el presente Dictamen son igual y exactamente predicables también de la autorización relativa a las otras parcelas indicadas. Por ello resulta procedente, a juicio de este Consejo Consultivo, incoar el oportuno expediente de revisión de oficio en relación con estas últimas autorizaciones, declarando también su nulidad de pleno derecho. No es obstáculo para ello el que eventualmente se haya procedido, conforme a la normativa aplicable, a la regularización de las plantaciones de viñedo efectuadas a raíz de las autorizaciones nulas, pues ello es totalmente independiente de tal nulidad y habría de dilucidarse en un expediente distinto, tramitado conforme al específico procedimiento al que deben ajustarse tales regularizaciones.

## **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 y ordenarse el arranque de la Parcela, todo ello en los términos indicados en el último párrafo del Tercero de los Fundamentos de Derecho del presente Dictamen. Asimismo, deben anularse los asientos existentes en el Registro de parcelas con derecho a replantación referidas a las parcelas 836 y 902 del Polígono 27 de Autol, cuya realidad registral fue creada fraudulentamente.

### **Segunda**

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**

Deben igualmente incoarse los oportunos expedientes de revisión de oficio para declarar la nulidad de la autorización de plantación sustitutiva otorgada a Bodegas R., S.A. sobre la base de los inexistentes derechos de replantación generados por el arranque de la Parcela núm. 836 del Polígono 27 de Autol, no incluidas en el procedimiento a que se refiere este dictamen.

### **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 particular:

Comparto la decisión mayoritaria del Consejo en cuanto que la autorización administrativa PS 9/2000 otorgada a SAT F.A, manifestada por el Registro Vitícola de La Rioja, está viciada por varias causas de nulidad que permiten a la Administración revisar la misma y, en consecuencia, comparto las Conclusiones Primera y Segunda, sobre la base de lo razonado en los Fundamentos de Derecho Segundo, Cuarto y Quinto.

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.