

En Logroño, a 21 de junio 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<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón, emite, por mayoría y con un voto particular, el siguiente

## **DICTAMEN**

**61/05**

Correspondiente a la consulta trasladada por la Consejería de Agricultura, y Desarrollo Económico en relación con el procedimiento de revisión de oficio de la inscripción en el Registro de Viñedo que manifiesta el otorgamiento a D. Jesús J.P. de una autorización administrativa para llevar a cabo una plantación sustitutiva de viñedo en el término municipal de Quel, Polígono 3, Parcelas núm. 341.

## **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. Jesús J.P., sobre las Parcelas núms 341, 343, 344, 346, 349, 351, 352, 353, 360, 361, 362, 363, 364 y 441, del Polígono 3, del término municipal de Quel, a que se contrae el expediente que motiva este dictamen, se puso de manifiesto lo siguiente:

A) Existe un asiento practicado por medios informáticos en el Registro de viñedo que manifiesta el otorgamiento de una autorización de plantación sustitutiva a D. Jesús J.P. sobre las indicadas parcelas de Quel y para una superficie de 2,3325 hectáreas. Según dicho asiento, el interesado formuló su solicitud de autorización el 2 de julio de 1996 y la misma se concedió por la Administración por Resolución de 3 de mayo 1999.

B) Según los indicados asientos informáticos del Registro de viñedo, los derechos de replantación consecuentes al arranque, necesarios para la concesión de la referida autorización de plantación sustitutiva, procedían de las Parcelas 350 y 353, del Polígono 11, de Quel; 1.100, del Polígono 13, también de Quel; y 122, del Polígono 33, de Alfaro.

C) Sin embargo:

-La Parcela nº 350, del Polígono 11, de Quel, consultado el Registro Vitícola elaborado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, resulta que no aparece inscrita.

-La Parcela nº 353, del Polígono 11, tampoco figura inscrita como viñedo en el referido Registro, lo cual —supuesto que estuvieran plantadas de vid e inscritas en el Registro de Viñedo— es imprescindible para que la Administración pueda reconocer el hecho del arranque dando lugar a los pertinentes derechos de replantación.

-La Parcela nº 122, del Polígono 33, de Alfaro, se constata que nunca fue inscrita como viñedo, por lo que su arranque difícilmente puede generar derechos válidos para poder efectuar con ellos una replantación sustitutiva.

-La Parcela nº 1.100, del Polígono 13, de Quel, no coincide en la inscripción del Registro Vitícola con la titularidad del instante del derecho de replantación sustitutiva.

### **Tercero**

A la vista de las comprobaciones efectuadas, y en lo que afecta al concreto asunto que es objeto del presente expediente, el Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural dictó Resolución de fecha 21 de febrero de 2000 iniciando el procedimiento de revisión de oficio núm. 11/2000, relativo a la autorización de plantación sustitutiva de 3 de mayo de 1999, sobre las fincas rústicas del Polígono 3, Parcelas nº 341, 343, 344, 346, 349, 351, 352, 353, 360, 361, 362, 363, 364, y 441, de Quel, concedida a D. Jesús J.P.. En dicha Resolución se acordó la suspensión de la indicada autorización hasta la resolución del expediente de revisión de oficio, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 104 LRJ-PAC, *“ya que su ejecución puede originar perjuicios de imposible o difícil reparación”*.

### **Cuarto**

El expediente fue puesto de manifiesto al interesado para trámite de alegaciones y se elevó al conocimiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad. El informe jurídico fue emitido el 4 de octubre de 2000, aconsejando la Letrada que lo suscribe, que se acordase la suspensión de la revisión de oficio, ante la existencia de una causa penal.

### **Quinto**

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, al parecer por virtud de instrucciones no formalizadas dictadas a raíz de un informe emitido por la Dirección General de los Servicios Jurídicos con fecha 4 de octubre de 2000, todo ello en razón de la apertura del procedimiento penal de Diligencias Previas núm. 258/2000 seguidas ante el Juzgado de Instrucción núm. 5 de Logroño; procedimiento éste que fue incoado a instancias del Ministerio Fiscal, ante el cual denunció los diversos fraudes detectados en los Registros de Viñedo la propia Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

En efecto, con fecha de 9 de noviembre de 2000, el Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural decretó la suspensión de la tramitación de la revisión de oficio nº 11/99, a la vista del informe emitido por la Dirección General del Servicio Jurídico.

## 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 resultas del fraude detectado en los Registros Vitícolas—, puso de manifiesto que no existía prejudicialidad penal alguna que impidiera tramitar los expedientes revisores y, tras indicar la caducidad de los tramitados, concluyó que resultaba procedente *“incoar de nuevo los pertinentes procedimientos de revisión de oficio a fin de declarar la nulidad de pleno derecho de las autorizaciones de plantación sustitutiva de viñedo concedidas (...), toda vez que, al haber caducado los iniciados en su día (...), dichas autorizaciones, pese a ser nulas, han recuperado su inicial eficacia”*. A raíz de dicho Dictamen, y a instancia de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, la Dirección General de los Servicios Jurídicos emitió informe, de fecha 11 de julio de 2002, en el que se concluía la conveniencia de tramitar nuevos expedientes de revisión de oficio, distintos de los anteriores números 1 a 15/2000, por resultar los mismos caducados y no proceder la suspensión decretada por el órgano instructor.

De acuerdo con dichos Dictamen e informe, la Consejería de Agricultura inició 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 3/3003 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 1 de diciembre de 2004, dicta resolución declarando caducado el expediente de revisión de oficio núm. 11/2000 e incoando de oficio un nuevo expediente de revisión, que es el 9/2004, en cuyo seno se solicita el presente dictamen del Consejo Consultivo.

Notificada la anterior resolución al interesado, en escrito de 17 de enero de 2005 se formulan por el mismo diversas alegaciones. Con fecha 8 de febrero de 2005 emite informe la Dirección General de los Servicios Jurídicos, concluyendo en la procedencia de declarar la nulidad del acto.

Por resolución de la Secretaria General Técnica de fecha 28 de febrero de 2005 se acuerda, con invocación de los 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 procedimiento de revisión de oficio núm. 9/2004, de D. Jesús J.P.”.

### **Octavo**

Por último, con fecha 12 de mayo de 2005 se formula propuesta de resolución propugnando la declaración de la nulidad de pleno derecho de la autorización de plantación sustitutiva que manifiesta el Registro de Viñedo como otorgada a D. Jesús J.P. sobre la Parcela nº 341, del Polígono 3 del término municipal de Quel.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito de 1 de junio de 2005, registrado de entrada en este Consejo el mismo día, 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 2 de junio de 2005, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### **Tercero**

Asignada la ponencia a la Consejera señalada 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 las inscripciones en los Registros Vítcolas 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 vítcola.

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 núms 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 artículo 102.5 LRJ-PAC establece que “*cuando el procedimiento (de revisión) se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo*”. En el presente caso, iniciado el expediente por Resolución de fecha 1 de diciembre de 2004, la caducidad se habría producido el 2 de marzo de 2005, 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 acuerdo ampliando el plazo para resolver en tres meses más.

A juicio de este Consejo Consultivo, sin embargo, dicho acuerdo de ampliación de plazo 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*”, y el indicado acuerdo, en este caso, se limita a reproducir literalmente la norma, sin dar cuenta ni de uno ni de otro extremo.

Entendemos, sin embargo, que el vicio lo es de mera anulabilidad (incompetencia jerárquica o relativa, “*ex*” artículos 62.1 b) en relación con el 67 LRJ-PAC) y no de nulidad de pleno derecho, por lo que resulta posible su convalidación en los términos del artículo 67 LRJ-PAC, que 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 además completamente razonable si se tiene en cuenta la circunstancia de que —como tiene declarado este Consejo— la caducidad del expediente no impediría en modo alguno iniciarlo de nuevo, con la misma consecuencia de declarar la nulidad de pleno derecho del acto y con idénticos efectos para los particulares afectados.

## Cuarto

### **Sobre la nulidad de pleno derecho de las inscripciones del Registro vitícola que manifiesta, como otorgada al interesado, una autorización de plantación sustitutiva de viñedo.**

Como hemos explicado ya en otros Dictámenes (véanse, especialmente, los núms 11/2001, de 14 de marzo, 26/2001, de 31 de mayo, y 3 y 4/2003, de 21 de enero), las autorizaciones para llevar a cabo una plantación sustitutiva de viñedo en una determinada parcela tienen como presupuesto o requisito imprescindible que el autorizado sea titular de los llamados derechos de replantación, y éstos los genera el previo arranque efectivo y total de vides, en la misma superficie, en otra parcela [cfr. arts. 4.2 y 7.1.d) del Reglamento (CE) 1493/1999, y normativa interna concordante, estatal y autonómica; así como, con anterioridad, el Anexo V del Reglamento (CEE) 822/1987]. Hace falta, además, que la viña arrancada sea “legal”, esto es, en nuestro caso, que se halle inscrita como tal en el Registro de Plantaciones de Viñedo que reguló la Orden de la Consejería de Agricultura de la Comunidad Autónoma de La Rioja 1/1985, de 14 de enero.

Pues bien, en el caso que nos ocupa, ha de tenerse por absolutamente acreditado que la Parcela nº 341, del Polígono 3, del término municipal de Quel, que es la que aparece en los Registros informáticos de la Consejería como arrancada y generadora, por tanto, de los supuestos derechos de replantación utilizados para hacer constar en dichos Registros vitícolas la autorización de plantación sustitutiva, no estaba inscrita como viña en el Registro de Plantaciones de Viñedo de la Consejería en la fecha en que supuestamente tuvo lugar su arranque. Ello basta para afirmar, con absoluta certeza, que los derechos de replantación cuya existencia manifiesta el Registro vitícola, y que fueron utilizados para inscribir en éste como concedidas ciertas autorizaciones de plantación sustitutiva, jamás existieron. Así las cosas, y prescindiendo por completo del modo presuntamente fraudulento en que se logró aparentar la previa inscripción de tal viña 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 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.

Lo dicho es más que suficiente para afirmar la nulidad de pleno derecho de la inscripción en el Registro vitícola de la autorización de plantación sustitutiva que el mismo manifiesta como concedida en su día a D. Jesús J.P., 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, que iniciara el expediente, que solo puede incoarse y resolverse a instancia de parte.

B) La inexistencia igualmente de declaración alguna de arranque que permitiera a la Administración constatar la efectividad de éste, y que es condición *sine qua non* para que puedan generarse y reconocerse los derechos de replantación cuya titularidad es, a su vez, *condicio iuris* para el otorgamiento de cualquier autorización de plantación sustitutiva y, por supuesto, para su ulterior inscripción.

C) La inexistencia de solicitud alguna de autorización de la transferencia de los derechos de replantación, igualmente necesaria en casos como el presente, así como la falta de alegación, y por supuesto de prueba alguna, de la titularidad jurídico-privada del transferente de dichos derechos 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.

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 la finca cuyo supuesto arranque se hizo constar en ellos para generar a favor del Sr. J.P., 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.

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

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

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

**1.-** Comparto la decisión mayoritaria del Consejo en cuanto que la autorización administrativa objeto de este procedimiento y 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 Primero, Tercero y Cuarto.

**2.-** No comparto, sin embargo, el razonamiento expuesto en el Fundamento de Derecho Segundo, relativo a la naturaleza de las inscripciones en los Registros Vitícolas y, en concreto, a la naturaleza del acto objeto de revisión. Teniendo en cuenta la insuficiente regulación de los procedimientos de las actuaciones administrativas que acceden al Registro y, en particular, la praxis administrativa relativa a la gestión del referido Registro, el contenido del citado Fundamento de Derecho debiera haber sido, en mi particular criterio, el indicado en mi voto particular al Dictamen 29/05 cuyo contenido doy por reproducido.

Este es el voto particular que emito en Logroño, a 21 de junio de 2005