

En Logroño, a 6 de noviembre de 2006, 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. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

73/06

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 concedida a D. Rubén P.C. para llevar a cabo una plantación sustitutiva de viñedo en el término municipal de Alfaro, Polígono 88, Parcela núm. XX, por una superficie total de 4,7975 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

A resultas de los indicados hechos, el Registro administrativo de viñedo manifestaba la concesión a D. Rubén P.C. de dos autorizaciones de plantación sustitutiva de viñedo:

a) La PS 164/1999, a efectuar en la Parcela núm. 50 del Polígono 120 del termino municipal de Alfaro, en una superficie total de 3,0000 Has., supuestamente generada por los derechos de replantación derivados del arranque de viñas en la Parcela 820 del Polígono 14 y en la Parcela 38 del Polígono 22, ambas del término municipal de Quel.

b) La PS 163/1999, a efectuar en la Parcela núm.XX del Polígono 88 del término municipal de Alfaro, en una superficie total de 4,7975 Has., supuestamente generada por los derechos de replantación derivados del arranque de viñas en la Parcela 38 del Polígono 22 y de la Parcela 68 del Polígono 14, igualmente las dos del término municipal de Quel.

Sin embargo, la Parcela 38 del Polígono 22 de Quel, a la que se atribuyó fraudulentamente en el Registro vitícola una superficie de 2,7940 Has, ni siquiera existe según el Catastro; la 820 del Polígono 14, a la que se atribuyó fraudulentamente en el Registro vitícola una superficie de 2,3500 Has, tiene según Catastro tan solo 0,0548 Has; y la 68 del Polígono 14, según el Registro vitícola, de 2,6530 Has, tiene, conforme a Catastro, únicamente 0,0379 Has. Además, ninguna de estas fincas ha estado nunca inscrita como plantada de vid en el Registro del Consejo Regulador de la Denominación de Origen Calificada Rioja, fiel reflejo del que se lleva en la Consejería de Agricultura; y no aparecen tampoco en la copia de seguridad de este último Registro —llevado por medios informáticos— realizada en diciembre de 1998 y custodiada por la empresa SAICAR, lo que demuestra que fueron introducidas en él mediante apuntes informáticos fraudulentos realizados en 1999.

Todo ello pone de manifiesto la imposible existencia de los arranques de vid en las parcelas de Quel que generaron los derechos de replantación que sirvieron para autorizar las plantaciones sustitutivas PS 163 y PS 164/199, ambas a favor de D. Rubén P.C.

Por lo demás, la única diferencia entre ambas autorizaciones es que la segunda ni siguiera se solicitó, ni se dictó en relación con ella ningún acto administrativo expreso, siendo su única manifestación el correspondiente apunte informático en el Registro de viñedo de la Consejería; mientras que, en la primera, hubo solicitud en el impreso utilizado a tal efecto en la Consejería, con entrada el 24 de julio de 1998, en el cual aparece como autorizada el 24 de abril de 1999, declarándose la nueva plantación el 25 de junio de 1999.

Tercero

El hecho de existir solicitud y autorización formal en el caso de la PS 163/1999 vino en la práctica a dejar a la misma fuera de los expedientes de revisión de oficio iniciados en el año 2000 en relación con los fraudes detectados en la Consejería, de modo que, de los dos expedientes que tenían a D. Rubén P.C. como beneficiario, únicamente la PS 164/1999 fue incluida en dicha revisión. La misma —tal y como se relata en los Antecedentes de Hecho de nuestro Dictamen 67/05, relativo al expediente de revisión de oficio de dicha autorización de plantación sustitutiva núm. 164 de 1999— quedó suspendida en virtud del informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de fecha 4 de octubre de 2000, por haberse abierto sobre los hechos un procedimiento penal; pero, a raíz de la doctrina sentada por este Consejo Consultivo en su Dictamen 13/2002, de 29 de abril, la Consejería de Agricultura inició, por Resolución de 1 de diciembre de 2004, un nuevo procedimiento de revisión de oficio (el 5/2004).

Solicitado en dicho procedimiento 5/2004 el preceptivo Dictamen de este Consejo Consultivo, éste detectó la existencia de parcelas supuestamente arrancadas de vid que habían sido utilizadas para generar los derechos de replantación utilizados por D. Rubén P.C., no para obtener la autorización de plantación sustitutiva PS 164/1999, a la que se contraía el expediente, sino otra distinta, y, por ello, puso en conocimiento de la Consejería, por escrito de fecha 15 de junio de 2005, la necesidad de completar el expediente remitiendo “una nueva propuesta de resolución”.

Cumplimentando este escrito, la Consejería de Agricultura remitió al Consejo Consultivo un informe del Jefe del Área de Registro de Viñedo, en el cual se afirmaba que procedía la revisión de oficio de la autorización de plantación sustitutiva PS 164/1999 y que *“procede igualmente la revisión de oficio de la solicitud PS 163/1999 cuya autorización está igualmente basada en derechos de plantación que no existen; y, además, si en la revisión de la PS 164/1999, se acaba determinando la nulidad de los derechos de plantación, también serán nulos para usarlos en la PS 163/1999”*. Sin

embargo, no se modificó la propuesta de resolución ni el objeto del procedimiento de revisión de oficio, por lo que el Dictamen del Consejo Consultivo 67/2005, de 6 de julio, y la ulterior Resolución del Consejero de Agricultura, de 21 de julio de 2005, que puso fin al expediente, se limitaron a afirmar y declarar la nulidad de pleno derecho de la indicada autorización de plantación sustitutiva PS 164/1999.

Esta circunstancia fue observada por la Secretaria General Técnica de la Consejería que, con fecha 3 de noviembre de 2005, dirige un escrito al Director General del Instituto de Calidad de La Rioja solicitando que éste emita informe “*con el fin de conocer la conveniencia de iniciar un nuevo procedimiento de revisión de oficio, así como la delimitación del posible objeto del mismo*”. El informe fue emitido por el Jefe de Área de Registro de Viñedo el 16 de diciembre de 2005, concluyendo en la necesidad de iniciar un nuevo expediente de revisión para declarar la nulidad de la autorización de plantación sustitutiva PS 163/1999, lo que se hizo por Resolución del Consejero de 13 de julio de 2006.

Con fecha 15 de septiembre de 2006, se formula propuesta de resolución, propugnando la declaración de la nulidad de pleno derecho de la autorización de plantación sustitutiva PS 163/1999, con lo que se muestra conforme la Dirección General de los Servicios Jurídicos en informe emitido el 3 de octubre de 2006.

Antecedentes de la consulta

Primero

Mediante escrito de fecha 5 de octubre de 2006, el Consejero de Agricultura y Desarrollo Económico del Gobierno de La Rioja solicitó el dictamen del Consejo Consultivo en el asunto de referencia, remitiendo el correspondiente expediente e invocando el artículo 45.2 LRJPAC “en relación a la suspensión del plazo legal para resolver en tanto en cuanto se emita Dictamen por el Consejo Consultivo de La Rioja”.

Segundo

Por escrito de 10 de octubre de 2006, registrado de salida al día siguiente, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió a acusar recibo del expediente, a declarar la competencia inicial del Consejo para emitir el dictamen solicitado y a considerar que la consulta reúne los requisitos reglamentariamente establecidos.

Tercero

Designado ponente el Consejero señalado en el encabezamiento, el asunto quedó incluido en el orden del día de la sesión allí expresada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo.

El carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo en los supuestos de revisión de los actos administrativos resulta con toda claridad de lo dispuesto en el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a cuyo tenor: *“las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1”*. Reiteran la necesidad del dictamen del Consejo Consultivo en estos casos nuestra Ley reguladora [artículo 11.f)] y el Reglamento que la desarrolla [artículo 12.2.f)].

Por lo demás, como claramente se infiere del art. 102.1 LRJPAC, el dictamen del Consejo Consultivo en materia de revisión de actos administrativos es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiere sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

Segundo

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

Como hemos explicado ya de forma reiterada en numerosos dictámenes, 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, aplicable en este supuesto]. 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 68 del Polígono 14, de Quel, que son las que aparecen en la solicitud del interesado y en el Registro de viñedo de la Consejería como arrancadas y generadoras, por tanto, de los supuestos derechos de replantación utilizados para obtener la autorización de plantación sustitutiva, aparte de no existir la primera de ellas según el Catastro, y ser de mucha menor superficie la segunda, 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. 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 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) LRJPAC, 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. 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.

Todo ello determina, sin duda alguna, la nulidad de pleno derecho de la autorización de plantación sustitutiva concedida en su día a D. Rubén P.C. para ser efectuada en la Parcela XX del Polígono 88, de Alfaro.

Por lo demás, aunque pudiera también apreciarse la nulidad de pleno derecho por ser los actos de inscripción en el Registro vitícola de las supuestas autorizaciones constitutivos de infracción penal o dictarse como consecuencia de ésta [art. 62.1.d) LRJPAC], lo cierto es que la causas de nulidad apuntada, reconducible, en definitiva, al apartado f) del mismo artículo 62.1 LRJPAC, concurre con total independencia de que se hayan o no generado mediante actuaciones fraudulentas o delictivas. Y, por supuesto, en nada impide 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 del Tribunal Superior de Justicia 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 plantación sustitutiva tiene como corolario la misma nulidad de la inscripción que, una vez declarada la nueva plantación, se practicó en el Registro de Plantaciones de Viñedo de la Consejería. Ello debe dar lugar a la oportuna rectificación de oficio del indicado Registro vitícola, a fin de asegurar la concordancia de éstos con la realidad jurídica.

Tercero

Sobre la eventual caducidad del expediente.

El artículo 102.5 LRJPAC 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, el expediente se inició por Resolución de fecha 13 de julio de 2006, pero quedó suspendido, conforme a lo establecido en el artículo 42.5 LRJPAC, por la solicitud de dictamen al Consejo Consultivo, que tiene carácter preceptivo y habilitante de la ulterior declaración de nulidad, efectuada el 5 de octubre de 2006. Dicha suspensión cesará cuando el Consejero solicitante reciba oficialmente el presente Dictamen, restando, por tanto, a partir de esa fecha, un plazo de ocho días para dictar resolución definitiva.

En cualquier caso, 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.

CONCLUSIONES

Primera

Procede la revisión del acto administrativo a que se contrae el presente expediente, por concurrir en él la causa de nulidad de pleno derecho contemplada en el apartado f) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Segunda

La Resolución que, con el contenido indicado en la conclusión precedente, debe dictar el Consejero, habrá de dictarse en un plazo de ocho días desde la recepción del presente Dictamen, a fin de evitar la caducidad del expediente.

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