

LA REVISIÓN DE OFICIO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS RELATIVOS A PLANTACIONES DE VIÑEDO EN LA DOCTRINA DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA.

Pedro de Pablo Contreras ¹

I. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA FACULTAD DE PLANTAR VIÑEDO.-

1. La normativa (comunitaria e interna) aplicable.

Las facultades de los propietarios de fincas rústicas (y, a partir de ahí, de los titulares de derechos reales o personales sobre las mismas) para plantar viñedo libremente en sus predios se encuentran en la actualidad notoriamente limitadas o condicionadas por ciertas normas que —como ocurre en otros muchos sectores y con muchas otras facultades dominicales— contemplan un importante intervencionismo de la Administración.

En España —olvidándonos de algunos precedentes—, el punto de partida del fenómeno hemos de situarlo en la Ley de 2 de diciembre de 1970, del Estatuto del vino, de la viña y de los alcoholes, complementado por su Reglamento, aprobado por Decreto de 23 de marzo de 1972. Pero, en realidad, su definitiva consolidación se debe a la integración de nuestro país en las Comunidades Europeas, cuya política en este campo termina de definirse plenamente en los Reglamentos (CEE) 822/87, del Consejo, de 16 de marzo de 1987, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola, y 823/87, también del Consejo y de la misma fecha que el anterior, en el que se establecen disposiciones específicas relativas a los vinos de calidad producidos en regiones determinadas; así como, finalmente, en el Reglamento (CEE) 3302/90, de la Comisión, de 15 de noviembre de 1990, por el que se fijan las disposiciones de aplicación de las transferencias de derechos de replantación de superficies vinícolas.

Tras la última reforma de la PAC, las referidas reglamentaciones comunitarias han sido expresamente derogadas, siendo sustituidas —aparte otros complementarios que afectan en menor medida a la cuestión que nos ocupa— por los Reglamentos (CE) 1493/1999, del Consejo, de 17 de mayo de 1999, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola (DOCE núm. L 179, de 14 de julio de 1999), y 1227/2000, de la Comisión, de 31 de mayo de 2000, por el que se fijan las disposiciones de aplicación del anterior en lo relativo al potencial de producción (DOCE núm. L 143, de 16 de junio de 2000).

¹ Consejero Consultivo de La Rioja. Trabajo publicado, como “Observaciones y Sugerencias para la mejora de la acción administrativa”, en la Sección segunda de la Memoria del Consejo Consultivo de La Rioja de 2000, cfr. CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA, *Repertorio General de Normativa, Memoria, Dictámenes y Doctrina Legal*, 2000, Logroño, Consejo Consultivo de La Rioja, 2002, ISBN 94-923798-0-4, págs.70 a 102.

Estas normas europeas, dada su naturaleza, son directamente aplicables en España (desde el 1 de agosto de 2000, según establecen sus arts. 82 y 26, respectivamente), y prevalecen sobre nuestro Derecho interno; pero, pese a todo, este último ha sido también modificado e innovado para adaptarlo a sus prescripciones.

En este sentido, en efecto, el Estado (cuya competencia para dictar una regulación general fue reconocida por la Sentencia del Tribunal Constitucional 186/1998) ha dictado el Real Decreto 1472/2000, de 4 de agosto (BOE núm. 187, de 5 de agosto de 2000), por el que se regula el potencial de producción vitícola, en el cual se afirma que sus prescripciones “tienen carácter de normativa básica, de conformidad con lo establecido en el artículo 149.1.13.^a de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (disposición adicional primera). Dicha norma reglamentaria se ha completado recientemente con la aprobación del Real Decreto 196/2002, de 15 de febrero (BOE de 2 de marzo de 2002), por el que se regula el establecimiento de reservas de derechos de plantación de viñedo.

Por su parte, las Comunidades Autónomas —que, sin duda, poseen competencias en esta materia, al menos por virtud de la que genéricamente ostentan, todas ellas, en materia de agricultura— han dedicado a la cuestión diversos preceptos, aplicables en su ámbito territorial respectivo.

Así, en el caso de La Rioja —tras la última reforma de la PAC y la aprobación por el Gobierno de la Nación del Real Decreto 1472/2000—, han de citarse las Órdenes de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural 37/2000, de 6 de septiembre, por la que se dictan normas para la Campaña Vitícola 2000/2001 en dicha Comunidad Autónoma (BOLR núm. 114, de 12 de septiembre de 2000), y 40/2000, de 26 de septiembre, por la que se dictan normas para la solicitud y tramitación de las ayudas a los planes de reestructuración y/o reconversión del viñedo en la Comunidad (BOLR núm. 121, de 28 de septiembre de 2000). La actualmente vigente Orden 30/2001, de 24 de julio, para la campaña 2001/2002, reproduce prácticamente la primeramente citada, siendo su novedad más significativa la definición de explotación vitícola que, con intención clarificadora, se incluye en su artículo 1.

De la normativa riojana anterior a la última OCM del vino se da cumplida cuenta en el Dictamen del Consejo Consultivo 11/2001, de 12 de marzo [f.j. 3º, apartado 3, sub C)], al que nos remitimos. De su carácter coyuntural (las normas se dictan, siempre mediante Orden la Consejería, para cada campaña vitícola), en lo que aquí interesa, sólo escapa la Orden 1/1985, de 14 de enero, que creó los Registros administrativos de plantaciones y de parcelas con derecho a replantación, de gran importancia —como se verá— en la conformación jurídica y en el ejercicio de los derechos de plantación y de replantación.

2. La prohibición general de plantar viñedo y sus excepciones.

Las líneas maestras del sistema que resulta de las precitadas normas comunitarias —y que, en todos sus detalles, presenta una gran complejidad—, pueden exponerse del modo siguiente:

1º) Las plantaciones de vid para la producción de vino están, como regla, prohibidas. Esta prohibición, ya existente con anterioridad, se mantiene hasta el 31 de julio de 2010 [art. 2.1 del Reglamento (CE) 1493/1999].

En el preámbulo de dicho Reglamento comunitario se explica que “se ha comprobado que las restricciones vigentes de plantación constituyen un elemento fundamental” en el éxito obtenido para mejorar el equilibrio del mercado vitivinícola, y que, “según la experiencia obtenida, no parece posible utilizar otras medidas para capitalizar y consolidar ese equilibrio mejorado del mercado”; por lo que resulta “necesario controlar de esta manera el uso que los productores hacen de sus propiedades de acuerdo con el interés general”. Y se concluye que, “en consecuencia, es necesario mantener las restricciones vigentes de plantación durante un período limitado a medio plazo para que pueda surtir efecto toda la gama de medidas estructurales, de forma que debe prohibirse toda plantación de vides para la producción de vino hasta el 31 de julio de 2010, salvo disposición en contrario del presente Reglamento”.

2º) Como excepciones a la anterior regla general prohibitiva, son posibles [cfr. art. 2.1 del Reglamento (CE) 1493/1999]:

- a) La plantación de vides realizada de conformidad con lo que el mencionado Reglamento comunitario denomina un derecho de nueva plantación.
- b) La plantación de vides realizada por virtud de un derecho de replantación.
- c) La plantación de vides realizada en razón de un derecho de plantación procedente de una reserva.

En efecto, el art. 2.2.c) del Reglamento (CE) 1493/1999 permite, como excepción a la prohibición general de plantar vides hasta el 31 de julio de 2010, la plantación de viñedo realizada en virtud de un derecho de plantación procedente de una reserva. Estas reservas —que constituyen pieza clave en la ordenación de futuro del mercado vitivinícola europeo— se regulan en el art. 5 del mismo Reglamento, según el cual, “con el fin de mejorar la gestión del potencial de producción a escala nacional o regional, los Estados miembros crearán una reserva nacional o, en su caso, reservas regionales de derechos de plantación” (art. 5.1). A estas reservas se asignan los derechos de plantación o replantación no utilizados por los agricultores que los posean en los plazos establecidos para cada caso, los asignados específicamente por los productores —a cambio, en su caso, de una contraprestación económica o financiera de fuente nacional— y los de nueva creación contemplados en el artículo 6 (art. 5.2). Según el apartado 3 del mismo artículo, “los Estados miembros podrán conceder los derechos asignados a la reserva: a) sin contrapartida financiera, a los productores de menos de cuarenta años que posean capacidad profesional suficiente y se establezcan por primera vez en una explotación vitivinícola en calidad de jefe de explotación, o b) a cambio de una contrapartida financiera pagada a la hacienda pública nacional y, en su caso, regional, a los productores que tengan intención de utilizar los derechos para plantar viñedos cuya producción tenga una salida garantizada”. Sin embargo, el apartado 8 del mismo precepto establece que “la autoridad competente de un Estado miembro podrá

optar por no aplicar el sistema de reservas siempre que el Estado miembro de que se trate pueda demostrar que tiene un sistema eficaz para gestionar los derechos de plantación en su territorio”. El Real Decreto 1472/2000 aludía ya a este sistema de reservas [cfr. art. 5, apartados 2 y 3.b)] y, como hemos ya indicado, el mismo ha sido puesto en marcha y regulado por el Real Decreto 196/2002, de 15 de febrero.

En la práctica del Consejo Consultivo de La Rioja, los problemas se han ceñido a la aplicación de las dos primeras excepciones, a las que, por ello, limitaremos el análisis.

II. LOS DERECHOS DE NUEVA PLANTACIÓN.-

1. Supuestos.

El art. 3 del Reglamento (CE) 1493/1999 restringe los que llama “derechos de nueva plantación” a las superficies o parcelas (en todo caso no plantadas de vid con anterioridad) siguientes:

1º) Las destinadas a nuevas plantaciones resultantes de medidas de concentración parcelaria o de expropiación forzosa por causa de utilidad pública; las destinadas a la experimentación vitícola; las destinadas al cultivo de viñas madres de injertos; y aquellas cuyos productos vitivinícolas estén destinados exclusivamente al consumo familiar del agricultor.

A este respecto, el preámbulo del Reglamento (CE) 1493/1999 indica que “se ha comprobado que la vigente autorización de nuevas plantaciones relacionadas con viñas madres de injertos, concentración parcelaria, expropiación, así como experimentación vitivinícola, no altera excesivamente el mercado vitivinícola, por lo que debe prolongarse, bajo los controles necesarios”, y que “conviene, por razones similares, permitir asimismo la plantación de viñas cuya producción se destine al consumo familiar del viticultor”.

2º) Las parcelas destinadas a la producción de vinos de calidad procedentes de regiones determinadas (vcprd) o de un vino de mesa designado mediante una indicación geográfica, “cuando se haya reconocido que, debido a su calidad, la producción de ese vino está muy por debajo de su demanda” [art. 3.3 del Reglamento (CE) 1493/1999].

2. Asignación de cupos a las Comunidades Autónomas y atribución por la Administración autonómica de los derechos de nueva plantación a los interesados.

En todos los casos que acabamos de referir, los indicados derechos de nueva plantación han de ser —según las expresiones textuales del tan citado Reglamento (CE) 1493/1999— concedidos por cada Estado miembro a los productores.

Sin embargo, en los supuestos del apartado 2º (vcprd y vino de mesa designado mediante una indicación geográfica), dicha concesión —que sólo es posible hasta el 31

de julio de 2003 [art. 3.2 del Reglamento (CE) 1493/1999], aplicándose, a partir de esa fecha, el sistema de reservas que contempla la tan citada reglamentación comunitaria—no es libre en cuanto a la superficie afectada, sino que aparece limitada por la previa asignación a cada Estado, por la Unión Europea, de unos cupos de nuevas plantaciones [cfr. art. 3.5 y art. 6 del Reglamento (CE) 1493/1999].

En estos casos, a tenor del Real Decreto 1472/2000, la atribución de derechos de nueva plantación a los productores se realiza en dos fases:

a) Primeramente, los cupos asignados a España por la Unión Europea son “distribuidos por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación entre las Comunidades Autónomas, con la finalidad de que dicha distribución fomente la obtención de vinos de calidad que puedan lograr la máxima competitividad en el mercado, evitando, en lo posible, su destino a la destilación” (art. 2.1 del Real Decreto 1472/2000).

b) En segundo lugar, “las Comunidades Autónomas que dispongan de cupos de nuevas plantaciones procedentes de las concesiones de la Unión Europea, podrán asignar, en función de las solicitudes presentadas por los interesados, los derechos para las plantaciones en aquellas zonas que precisen mantener una superficie adecuada de viñedo para la producción de vino de Denominación de Origen o de vino de mesa designado mediante una indicación geográfica cuando hayan reconocido que, debido a su calidad, la producción de ese vino está muy por debajo de su demanda” (art. 2.2 del Real Decreto 1472/2000).

Conforme al art. 2.4 del Real Decreto, “para la asignación de los derechos correspondientes a las nuevas plantaciones conforme a lo previsto en el apartado 2 del presente artículo, las Comunidades Autónomas establecerán los criterios correspondientes, que tendrán como objetivo fundamental potenciar la calidad del vino de manera que se logre el máximo nivel de competitividad en el mercado, evitando, en lo posible, su destino a la destilación”.

Según el art. 2.5 del mismo Real Decreto, “el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación podrá conceder cupos de derechos para nuevas plantaciones a las Comunidades Autónomas, en función de las solicitudes presentadas por los interesados”, en los supuestos de experimentación vitícola, cultivo de viñas madres de injertos y superficies destinadas a plantaciones en el marco de medidas de concentración parcelaria o expropiación por causa de utilidad pública.

3. El acto administrativo de concesión de los derechos de nueva plantación: su naturaleza autorizatoria.

El Derecho comunitario europeo habla, como hemos visto, de que los derechos de nueva plantación se conceden a los productores por los Estados miembros. En nuestro ordenamiento, como también se ha expuesto ya, y en virtud del interno reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, tal concesión compete a esta últimas: en el caso de La Rioja, en concreto, a la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

Sin embargo, el uso de la palabra concesión no significa que se trate de una concesión administrativa en sentido técnico. Hay que concluir, por el contrario, que estamos en presencia de una mera autorización administrativa.

De acuerdo con los principios generales del Derecho administrativo, en efecto, caben, en este punto, dos esquemas básicos: que la intervención de la Administración sea consecuencia de una delimitación del contenido normal de la propiedad agraria, lo que nos conduciría al esquema de la concesión administrativa; o que se trate de una simple limitación de su contenido normal, lo que nos lleva al concepto de la autorización. Lo primero supondría afirmar que la ley habría sustraído la facultad de plantar viñedo del derecho de propiedad de los particulares y constituido un monopolio de derecho en favor de la Administración —que sería la única titular de dichas facultades—, distribuyendo ésta en adelante el ejercicio de dicha actividad mediante la fórmula de la concesión, que implica el otorgamiento al particular de un derecho que antes no estaba en su patrimonio. Lo segundo, en cambio, supondría la preexistencia de un derecho verdadero y propio en el sujeto, los límites a cuyo ejercicio se remueven mediante la técnica de la autorización, que —entonces— no concede un derecho nuevo, sino que se limita a declarar el ya existente.

Sin duda, esta última es la concepción adecuada para las hipótesis que venimos contemplando. Es más, aquí el esquema normativo responde a la más clásica de las concepciones de la autorización —la sostenida en su día por Otto Mayer—, pues el acto administrativo levanta o excepciona una prohibición establecida con carácter general en razón del interés público económico —la que afecta a las nuevas plantaciones de viñedo—, restableciendo la libertad inicial del viticultor propietario, el cual, en rigor, no recibe nada que no tuviera de antemano, pues lo que recibe, en suma, no es sino la facultad de plantar que, como contenido normal del dominio, formaba ya parte de su derecho de propiedad por virtud de las reglas y principios del Derecho privado. Dicho de otro modo: aquí lo que hay no es el otorgamiento *ex novo* de un derecho, sino la remoción de un obstáculo que, por disposición de la ley, se oponía a la real posibilidad de ejercitarlo.

Por lo demás, las dudas que pudieran haberse resuelto si, con la doctrina administrativista más autorizada, señalamos que “la autorización se perfila hoy como un acto de la Administración por el que ésta consiente a un particular el ejercicio de una actividad inicialmente prohibida constituyendo al propio tiempo la situación jurídica correspondiente”; en cuyo nuevo concepto “han de permanecer como inalterables el dato de la existencia de una prohibición general previa que actúa sobre actividades que la norma considera como propias de los particulares, lo cual es suficiente para distinguir la autorización de las concesiones, que opera a partir de una previa *publicatio* o reserva formal del sector a los entes públicos, que de este modo ostentan en el mismo una titularidad primaria de la que disponen libremente”.

Es innegable, en efecto, que esa *publicatio* o reserva del sector o la materia (la plantación de viñedo) a los entes públicos brilla aquí por su ausencia. Como dice el preámbulo del Reglamento (CE) 1493/1999, se trata simplemente de que “es necesario controlar de esta manera (se refiere al mantenimiento de las restricciones de plantación

de viñedo) el uso que los productores hacen de sus propiedades de acuerdo con el interés general”: no se trata, pues, de que la normativa comunitaria niegue que la facultad de plantar viñedo corresponde al propietario, sino de que afirma la necesidad de someter dicha facultad del dueño —de la que se parte, y que se da por supuesta— a un estricto sistema de control por parte de la Administración. Y ello, como he dicho, responde con nitidez al esquema y modo de operar de las autorizaciones administrativas.

En realidad, sólo en el caso de los derechos de nueva plantación, de que ahora tratamos, podría cabe la duda de si la técnica de intervención administrativa a la que se ha recurrido es la concesional, concretamente —desde luego no cabría plantearse que se tratara de una concesión demanial, ni tampoco de una concesión de servicios públicos— de lo que la doctrina del Derecho administrativo llama concesión industrial [como las antiguas concesiones de cultivo de tabaco y arroz (cfr. base XXIV de la Ley de monopolio de tabacos de 18 de marzo de 1944 y Ley de cotos arroceros de 17 de marzo de 1945), ya liberalizadas (cfr. art. 2 de Ley de modificación del monopolio de tabacos, de 22 de noviembre de 1985, y Ley de liberalización del cultivo de arroz, de 7 de enero de 1986)]; figura que presenta notables particularidades, que acercan su conformación jurídica a la de las autorizaciones administrativas. Pero falta también en este supuesto la previa *publicatio* que es consustancial al concepto de concesión: ni la normativa comunitaria ni la interna han nacionalizado (por utilizar la expresión tradicional), como tampoco han expropiado a los particulares, la facultad de plantar viñedo. Tratándose de “derechos de nueva plantación”, los legisladores comunitario e interno se han limitado a consagrar una modalidad de intervención económica traduciéndola en una prohibición general (aunque temporal) de llevar a cabo nuevas plantaciones de viñas, prohibición que se alza o excepciona mediante un acto de naturaleza autorizatoria. El propio Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas avaló tempranamente este planteamiento en su Sentencia de 13 de diciembre de 1979, L. Hauer c. Land Rheinland-Pfalz.

Así pues, en concreto, la “concesión” por la Administración competente a un viticultor de unos “derechos de nueva plantación” es una autorización administrativa. Como tal, en concreto, presenta los siguientes caracteres:

- a) Es una autorización operativa, otorgada para obtener determinadas finalidades de índole económica que la propia Administración trata de encauzar y asegurar. Dichas finalidades pueden ser y son distintas según los casos: la experimentación vitícola, el cultivo de viñas madres de injertos, el consumo familiar del agricultor y, sobre todo, la obtención de vinos de calidad.
- b) Es una autorización por operación, y no de funcionamiento: se refieren a una actividad material determinada y concreta (una plantación de viñedo en una específica parcela), y no al ejercicio indefinido de tales actividades.
- c) La autorización administrativa (el acto que la normativa comunitaria llama impropriamente de concesión a los particulares de los derechos de nueva plantación) tiene un importante elemento discrecional, por la sencilla razón de que, al estar sometidas a un sistema de cupos, las superficies sobre las que los

interesados o solicitantes pretendan plantar viñedo pueden superar (y lo harán normalmente) la superficie total disponible para poder proceder al otorgamiento de todas las autorizaciones solicitadas.

Pero, como es obvio, la propia Administración competente puede, al disciplinar el otorgamiento de tales autorizaciones administrativas, limitar ese elemento discrecional, añadiendo nuevos elementos reglados a los que ya presenta la figura en la propia normativa comunitaria, estatal y autonómica que le es aplicable. Así ha ocurrido con frecuencia en las Órdenes de la Consejería de Agricultura de la Comunidad Autónoma de La Rioja que, para cada campaña, ha regulado el otorgamiento de esta clase de autorizaciones, las cuales –legítimamente– han concedido preferencia, por ejemplo, a los jóvenes agricultores o a los titulares de determinadas explotaciones.

d) Por último, la autorización para llevar a cabo una nueva plantación tiene carácter real, en el sentido de que, al otorgarse para llevarla a efecto en una determinada parcela o superficie [lo que resulta con claridad del art. 3 del Reglamento (CE) 1493/2000], sólo en ella puede, dentro de su plazo de caducidad, hacerse efectiva. No es posible transferir la autorización de nueva plantación a una parcela distinta de aquella para que se hubiera concedido [art. 3.a) del Real Decreto 1472/2000]: ni siquiera en el caso de que ambas pertenecieran al mismo titular (y, entonces, con nueva autorización, en su caso, si ambas pertenecieran a distintas Comunidades Autónomas), porque la norma del art. 4.6 del Real Decreto, que autoriza estas transferencias, se refiere sólo a los “derechos de replantación”, que nacen del arranque de la vid en una parcela anteriormente plantada.

4. La “titularidad de la parcela” como presupuesto para el otorgamiento de la autorización administrativa de nueva plantación y su falta como determinante de su revisión de oficio.

Debiendo conceptuarse el otorgamiento por la Administración de los “derechos de nueva plantación”, según lo explicado, como una autorización administrativa, el problema de quién sea el sujeto autorizado a plantar debe resolverse en el sentido de que lo es el titular de la parcela que la hubiere solicitado y a quien le hubiera sido otorgada.

De la normativa comunitaria e interna aplicable se infiere, en efecto, que los “derechos de nueva plantación” se conceden a parcelas concretas y para ser ejercitadas en ellas [véase, en particular, el art. 3 del Reglamento (CE) 1493/1999]. Ello, como no podía ser de otro modo, ha de traducirse, en el plano subjetivo, en una limitación de la legitimación para solicitar la autorización administrativa de nueva plantación a quienes tengan una titularidad jurídica suficiente sobre la parcela a la que se contraen los efectos jurídicos de aquélla.

El Derecho comunitario, adoptando una amplia perspectiva, ciñe esa legitimación a los que llama “titulares de la explotación vitícola”, esto es, de la universitas o empresa agraria de la que la parcela –o, mejor, el derecho, real o personal, que faculta para su aprovechamiento agrario– forma parte, como uno de sus elementos integrantes (véanse, para la definición de “explotación agraria” y de “elementos de la explotación”, los

apartados 2 y 3 del artículo 2 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias).

Por su parte, el Real Decreto 1472/2000 concreta esas prescripciones del Derecho comunitario al limitar la indicada legitimación al “titular de la parcela”, aclarando, en su art. 1.3, que se entiende por tal “el que tiene o adquiere derechos de plantación o replantación sobre la misma, bien como consecuencia de un derecho de propiedad o bien porque tenga atribuido un derecho de uso o disposición (sic: hay que leer, en buena lógica, “disfrute”) sobre la citada parcela”.

El significado jurídico de esta última norma es claro. Ciñéndonos al “derecho de nueva plantación”, que es del que ahora nos ocupamos, éste tiene como presupuesto la concurrencia en el sujeto de una titularidad jurídico-privada sobre la parcela que, en sí misma –conforme a las reglas generales del Derecho civil–, faculta para plantar viñedo en ella. Tal titularidad o derecho subjetivo privado sobre la finca puede ser, no sólo el de propiedad, sino también un derecho real limitado (como el usufructo o la enfiteusis), e incluso un derecho personal que comporte la facultad de plantación y el uso y disfrute de lo plantado, como ocurre en el caso del arrendamiento rústico (cfr. arts. 10.1 y 60 LAR).

Es exclusivamente sobre la base o presupuesto de una de estas titularidades jurídico-privadas que puede operar después la autorización administrativa de nueva plantación, permitiendo, de hecho, su práctica, esto es, el real ejercicio del derecho preexistente.

Por eso, por lo pronto –y esta es una primera conclusión ineludible–, las autorizaciones de nueva plantación han de entenderse hechas siempre —por usar una terminología ya clásica en la práctica administrativa— «dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de tercero», o sea, que el otorgamiento de la autorización a un determinado sujeto no prejuzga la titularidad de derecho alguno sobre la parcela a favor de aquél.

Más ello no quiere decir, sin embargo, que, a la hora de otorgar la autorización, la Administración no deba atender en absoluto al problema jurídico-privado de la titularidad de la parcela. Por el contrario, al configurar la normativa aplicable dicha titularidad como presupuesto para la existencia de los “derechos de nueva plantación” o, lo que es lo mismo, para el otorgamiento de la pertinente autorización administrativa, es notorio que la misma debe ser examinada –en lo que constituye una suerte de cuestión prejudicial, de conocimiento limitado a los estrictos efectos de resolución del expediente– por la Administración autorizante. De lo cual se infieren las consecuencias siguientes:

1ª Que resulta evidente la conveniencia de que, en la tramitación de los pertinentes expedientes administrativos, se acredite la titularidad de la parcela sobre la que vaya a efectuarse la nueva plantación de viñedo para la que se solicita la autorización administrativa, esto es, que se ostenta sobre ella un derecho, real o personal, de cuyo contenido, atendidas las reglas generales del Derecho privado, forma parte la facultad de plantar.

A este respecto, y aunque las sucesivas normas autonómicas han ido mejorando en sus previsiones, resulta imprescindible exigir una prueba, si no plena, sí lo más completa posible de dicha titularidad antes de otorgar la autorización administrativa de nueva plantación a un determinado solicitante. En este sentido, nos parece que la clave está en poner el acento en la prueba de la propiedad de la parcela, a cuyo fin no parece irrazonable pedir se presente, además de la certificación catastral de la finca, la oportuna certificación del Registro de la propiedad, limitando otros medios de prueba sólo a los casos de fincas no inmatriculadas en el Registro; exigiendo, a partir de ahí, el contrato o título del que nazca el derecho del solicitante no propietario (usufructuario, arrendatario, etc.). En este último caso –solicitante no propietario–, la experiencia demuestra que considerar bastante el mero consentimiento formal del propio solicitante y el dueño, manifestado en la firma de ambos en los impresos oficiales, da lugar a fraudes que deben y pueden evitarse.

2ª Que, si se comprobara o resultara acreditado el otorgamiento por la Administración de una autorización de nueva plantación de viñedo a persona que carezca de titularidad suficiente sobre la parcela a que aquélla se refiera, resulta procedente, en último término, la revisión del acto administrativo, por iniciativa de la propia Administración o a solicitud de persona interesada, por concurrir la causa de nulidad de pleno derecho del art. 62.1.f) de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según el cual son nulos “los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”. Y es que, en efecto, que el sujeto autorizado sea titular de un derecho sobre la parcela que le faculte para llevar a cabo la plantación ha de considerarse, por todo lo expuesto, como un requisito esencial para la adquisición de la facultad de plantar, entendida ésta como facultad jurídico-pública, esto es, como la posición jurídica que deriva del otorgamiento de la autorización administrativa, que es lo que la normativa comunitaria conoce como “derecho de nueva plantación”.

Por supuesto, todo lo dicho ha de entenderse, naturalmente, sin perjuicio de las acciones civiles (interdictales, vindicatorias, etc.) que procedan frente a quien, careciendo de facultades para ello por no ser titular de derecho subjetivo privado alguno sobre la parcela (y le haya o no otorgado la Administración la autorización administrativa), hubiera procedido a plantar el viñedo en ella.

5. Otros supuestos de revisión de oficio.

Por lo demás, naturalmente, la revisión de oficio del acto administrativo autorizatorio no sólo procede por las causas antes apuntadas, sino que también procederá en otros supuestos, conforme a las reglas generales.

En este sentido, merece la pena subrayar la procedencia de la revisión de oficio cuando, habiendo previsto la normativa aplicable unos requisitos subjetivos u objetivos específicos para el otorgamiento de las autorizaciones de nueva plantación (lo cual, como hemos visto, es perfectamente posible), se acredite la no concurrencia de los mismos en el solicitante o en la parcela o explotación.

Este fue justamente el supuesto de hecho del que conoció el Consejo Consultivo en sus dictámenes 11/2001, de 12 de marzo, y .../2001, de 9 de octubre. La Orden 2/1985, de 2 de febrero, reguladora de la campaña vitícola 1985/86, había establecido unos requisitos subjetivos precisos para el otorgamiento de las autorizaciones o derechos de nueva plantación, priorizando las solicitudes de jóvenes agricultores. Ante tal circunstancia, la solicitud para una determinada parcela fue formulada por una determinada persona alegando la existencia de un contrato de arrendamiento con el propietario de la misma, agricultor ya jubilado. Sin embargo, otorgada la autorización, se comprobó que el solicitante era un mero testaferro, sin que se llegara a probar en ningún momento la existencia del contrato de arrendamiento alegado y ni siquiera el hecho de que el solicitante llegara en algún momento a cultivar la parcela. Por ello, el Consejo Consultivo dictaminó la procedencia, en este caso, de la revisión de los actos administrativos por los que se autorizó la nueva plantación y se inscribió la finca plantada en el Registro administrativo de Plantaciones de Viñedo.

7. Consecuencias de la revisión de oficio.

Cuando fuere procedente la revisión del acto administrativo por el que se otorgue una determinada autorización de nueva plantación, acordada que fuere aquélla por la Administración, la plantación de viñedo, si se hubiere realizado, deviene ilegal, por contravenir la prohibición general de plantar nuevos viñedos. A partir de ahí, las consecuencias de la vulneración de tal prohibición serán las siguientes:

- a) La imposición al viticultor de la obligación —de Derecho público— de proceder al arranque del viñedo, que puede ser subsidiariamente ejecutada por la Administración competente si fuere incumplida, en todo caso a costa de aquél [cfr. art. 2.7 del Reglamento (CE) 1493/1999 y arts. 3.2 y 13 del Real Decreto 1472/2000].
- b) Una vez constatado el arranque por la Administración, la baja de la parcela en el Registro administrativo de Plantaciones de Viñedo (salvo que, por otra vía, se procediere a la regularización de la superficie plantada de vid en dicha parcela, si, con aplicación de las normas específicas que la permiten, ello fuera posible).
- c) La imposición de las pertinentes sanciones administrativas: “toda plantación o replantación efectuada sin cumplir los requisitos establecidos en la normativa vigente —dice, en este sentido, el art. 10 del Real Decreto 1472/2000—, será objeto de las sanciones correspondientes contempladas en la Ley 25/1970, de 5 de diciembre, del Estatuto de la Viña, del Vino y de los Alcoholes, y en el Reglamento (CE) 1493/1999 del Consejo, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola y demás legislación aplicable”.

III. LOS DERECHOS DE REPLANTACIÓN.

1. La regulación de los derechos de replantación en el Derecho comunitario e interno: esquema general.

A) Nacimiento de los “derechos de replantación”.

A tenor del art. 7.1.d) del Reglamento (CE) 1493/1999, se entiende por derecho de replantación “el derecho a plantar vides en una superficie equivalente en cultivo puro a aquella en que hayan sido o vayan a ser arrancadas vides”. Se trata, como ya se ha indicado, de otra de las excepciones a la prohibición general de plantar viñedo que establece la normativa comunitaria, por lo que su contexto es el mismo al indicado ya a propósito de los “derechos de nueva plantación”: en particular, vale lo dicho en el sentido de que dicha normativa no ha expropiado ni nacionalizado la facultad de plantar vides, de modo que nos movemos en el terreno de una mera limitación del derecho de propiedad y, por extensión, de los derechos, reales o personales, que comprenden aquella facultad. Aquí la prohibición se alza o excepciona también mediante una autorización administrativa, si bien ésta tiene como presupuesto o requisito esencial la existencia en el sujeto solicitante de un “derecho de replantación” generado por el previo arranque de viñedo en otra parcela, de tal modo que la superficie cultivada de vid, en el conjunto de la Unión Europea, se mantenga invariable.

Según el art. 4.2 del Reglamento (CE) 1493/1999, “los Estados miembros concederán derechos de replantación a los productores que hayan procedido al arranque en una superficie plantada de vid. Los Estados miembros podrán conceder derechos de replantación a los productores que se comprometan a proceder al arranque en una superficie plantada de vid antes de que finalice la tercera campaña posterior a la plantación de la superficie. Los derechos de replantación se concederán por una superficie equivalente en cultivo puro a la ya arrancada o por arrancar”.

De este precepto comunitario resulta claramente que, si bien el arranque del viñedo (o el compromiso de arrancarlo) es presupuesto para la existencia del derecho de replantación, dicho arranque es un presupuesto necesario mas no suficiente: es preciso, además —y en todo caso—, un acto administrativo de concesión o reconocimiento de dicho derecho.

En el sistema delineado por el Real Decreto 1472/2000, tal acto administrativo aparece embebido en la autorización de la replantación de viñedo, que corresponde, en todo caso, a la Administración de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio vaya a llevarse a cabo (art. 9.1). No se contempla, pues, la concesión primero del derecho de replantación para luego autorizar la plantación realizada en virtud del mismo, sino que, al autorizarse esta última, ha de constatarse su presupuesto, esto es, la “existencia de los derechos de replantación” [art. 9.3.a)].

Sin embargo, la reglamentación autonómica llena esa omisión del Real Decreto con la denominada declaración de arranque y el ulterior reconocimiento por la Administración del derecho de replantación.

En la normativa riojana, de la declaración de arranque se ocupa el art. 5 de la Orden riojana 37/2000, que la define como “la comunicación obligatoria del titular de los derechos de replantación a la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, para que ésta proceda a variar la situación de la parcela descepada dentro del Registro Vitícola de La Rioja” (art. 5.1).

Esta norma autonómica la presenta, pues, como una declaración de conocimiento —y recepticia— de un hecho, el cual ha de ser cierto: como dice el art. 5.4 de la Orden, “para que un arranque sea efectivo, y genere los derechos correspondientes (...), deberá haber sido realizado de forma total, eliminando y destruyendo todas las cepas existentes en la parcela, no siendo válido el simple abandono de la viña, es decir, sin efectuar el descepe real”; de modo que, “si la declaración de arranque es reconocida como válida, se generarán a partir de ella unos derechos de replantación, que estarán vigentes hasta que se usen, dentro de las siguientes ocho campañas vitícolas” (art. 5.5). Este es el plazo de ejercicio de los derechos de replantación que contempla el primer párrafo del art. 3.1 del Real Decreto 1472/2000, haciendo uso de la facultad que concede, a los Estados miembros, el art. 4.5 del Reglamento (CE) 1493/1999.

B) Ejercicio del derecho de replantación sobre una parcela de la misma explotación a la que perteneciera la superficie a que se refiera el arranque de viñedo.

Según el art. 4.3 del Reglamento (CE) 1493/1999, “los derechos de replantación se ejercitarán dentro de la explotación para la que se concedan. Los Estados miembros podrán prever que dichos derechos sólo se ejerzan sobre la superficie en la que se haya procedido al arranque”. En España no se ha considerado necesario establecer esta excepción, disponiendo el art. 4.1 del Real Decreto 1472/2000, en tal sentido, que “los derechos de replantación tendrán que ejercitarse dentro de la parcela para la que se concedan o en la explotación de la que procedan por arranque”.

A la plantación realizada por virtud de la existencia de un derecho de replantación procedente de la misma explotación la llama la Orden 37/2000, de la Comunidad Autónoma de La Rioja, simplemente, replantación, entendiendo por tal “aquella plantación efectuada en compensación por el arranque realizado en cualquiera de las parcelas de la explotación vitícola, esto es, que la parcela arrancada y la plantada pertenezcan a una misma explotación y que, por tanto, la superficie total vitícola del interesado no varíe” (art. 2.1). Según dicha Orden, “para poder llevar a cabo una replantación, se deberá obtener previamente la autorización de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural” (art. 2.2), a cuyo efecto “la solicitud de replantación deberá ir acompañada de la declaración de arranque de la cual provengan los derechos” (art. 2.4).

C) Transferencia de los derechos de replantación a otra explotación.

Según el art. 4.4 del Reglamento (CE) 1493/2000, “no obstante lo dispuesto en el apartado 3 (que ciñe, como regla, el ejercicio de estos derechos a la misma explotación en la que se hubiere producido el arranque), los derechos de replantación podrán transferirse total o parcialmente a otra explotación dentro del mismo Estado miembro:

a) cuando parte de la explotación se transfiera a otra explotación; en este caso, el derecho podrá ser utilizado en una superficie de esta última explotación que no deberá ser mayor que la superficie transferida; o b) cuando superficies de esta otra explotación se destinen a: i) la producción de vcpd o vinos de mesa designados mediante una indicación geográfica, o ii) al cultivo de viñas madres de injertos. En estos casos, el derecho sólo podrá utilizarse para las superficies y fines para los que se haya concedido”.

Versión interna de la anterior norma comunitaria es la contenida en la segunda frase del art. 4.1 del Real Decreto 1472/2000, según la cual “los derechos de replantación podrán ser objeto de transferencia total o parcial en los siguientes supuestos: a) Cuando la parcela a la que pertenezcan los derechos se transfiera por cualquier negocio jurídico *inter vivos* o *mortis causa*. b) Cuando únicamente se transmitan los derechos desde una parcela a otra y la parcela del adquirente se destine a la producción de vinos con Denominación de Origen o vinos de mesa designados mediante indicación geográfica o al cultivo de viñas madres de injertos”.

En el caso que contemplamos, se prevé la necesidad de dos autorizaciones sucesivas de la Administración:

a) Es necesario, en primer lugar, obtener una autorización administrativa específica para llevar a cabo la transferencia de derechos de replantación. De ella se ocupan los apartados 3 a 6 del art. 4 y los arts. 5 a 8 del Real Decreto 1472/2000.

A este respecto —y por lo pronto—, el art. 5.1 del Real Decreto exige a los adquirentes, para solicitar la autorización administrativa de la transferencia, que tengan regularizada la totalidad de su viñedo (aunque se pueden adquirir derechos para regularizar: cfr. arts. 11 y ss.), que no hayan transferido derechos de replantación ni se hayan beneficiado de una prima de abandono definitivo durante la campaña en curso o las cinco precedentes, y que las plantaciones a efectuar con los derechos de replantación cumplan la normativa reguladora específica de la Denominación de Origen correspondiente o tengan derecho a comercializar con una indicación geográfica el vino de mesa producido. Además, el art. 5.2 establece que las transferencias de derechos de replantación no pueden en ningún caso suponer incremento del potencial productivo vitícola, a cuyo efecto, si el rendimiento de la parcela a plantar superase en más del 5 por 100 el rendimiento de la parcela de arranque, se efectuará el ajuste correspondiente. El art. 6, por su parte, prohíbe a las Administraciones competentes autorizar transferencias de derechos cuando puedan producir desequilibrios relevantes en la ordenación territorial del sector vitícola. Y, finalmente, el artículo 4.3 no permite autorizar las transferencias de derechos de nueva plantación que no se hubieran utilizado en plazo, los derechos de replantación provenientes de transferencia no utilizados por el que pretenda transmitirlos y los derechos de replantación anticipada.

En cuanto a la competencia para otorgar las autorizaciones, el art. 4.4 del Real Decreto establece que “corresponde a las Comunidades Autónomas la autorización de la transferencia de derechos entre titulares de parcelas que estén situadas dentro de su territorio. Corresponde al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación la

autorización de transferencia de derechos entre parcelas que se encuentren situadas en distintas Comunidades Autónomas”. Para el caso de que la transferencia de derechos afecte a una Denominación de Origen que abarque el territorio de varias Comunidades Autónomas, el art. 4.5 determina que, cuando las parcelas del adquirente y del cedente pertenezcan a la misma Comunidad Autónoma y se encuentren situadas dentro de la misma Denominación de Origen, la autorización de la transferencia corresponde a la Comunidad Autónoma; que, cuando las parcelas del adquirente y del cedente pertenezcan a diferentes Comunidades Autónomas de las incluidas en la Denominación de Origen, la autorización de la transferencia corresponde al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación; y, finalmente, que, cuando la transferencia de derechos pretendida suponga la salida o la entrada de derechos en la Denominación de Origen que abarque el territorio de varias Comunidades Autónomas, corresponde la autorización al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, ya se refiera la operación al territorio de una sola de las Comunidades Autónomas afectadas o se trate de transferencias de derechos entre titulares de parcelas de distintas Comunidades Autónomas.

En la Comunidad Autónoma de La Rioja, la Orden 37/2000 se ocupa de estas autorizaciones de transferencias de derechos de replantación en su art. 4. El dato más relevante lo aporta su apartado 4, según el cual “la solicitud de transferencia de derechos de replantación deberá ir acompañada de la declaración de arranque de la que provengan los derechos de replantación y el contrato de compraventa de los mismos presentado y liquidado tributariamente ante la autoridad competente, sirviendo tan sólo tal documentación para proceder a la modificación de la titularidad de los derechos de replantación del Registro, nunca para proceder a la plantación”.

b) Una vez obtenida, de la Administración que fuere competente, la autorización para la transferencia de derechos de replantación, el adquirente ha de obtener una nueva autorización administrativa para llevar a cabo la plantación sustitutiva, esto es, la plantación en la parcela para la que se han adquirido los derechos. La autorización para llevar a cabo estas plantaciones corresponde, en todo caso, a la Administración de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial se ubique la parcela a plantar (art. 9.1 del Real Decreto 1472/2000).

La Orden riojana 37/2000 define la plantación sustitutiva como “toda plantación realizada en compensación por un arranque efectuado en cualquiera otra parcela no perteneciente a la propia explotación vitícola, esto es, aquellas plantaciones efectuadas contra un derecho de replantación proveniente de fuera de la explotación, y que, por tanto, la titularidad de la plantación proyectada, y la titularidad de los derechos empleados, no coincida en la misma persona” (art. 3.1).

Según el art. 9.3 del Real Decreto 1472/2000, a la solicitud de autorización de estas plantaciones se debe aportar la documentación requerida por la Comunidad Autónoma y además, en su caso, justificación de la existencia de los derechos de replantación y de haber declarado el hecho imponible del impuesto que corresponda por la transferencia de los mismos, así como la resolución del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación autorizando dicha transferencia, cuando fuera éste el competente para otorgar tal autorización previa.

Sin embargo, cuando sea la propia Comunidad Autónoma la competente para otorgar ambas autorizaciones (la de transferencia y la de plantación sustitutiva), cabe fundir ambas para su resolución en un único acto administrativo. Así lo hace la Orden riojana 37/2000, cuyo art. 3.4 establece que “la solicitud de plantación sustitutiva deberá ir acompañada de la solicitud de transferencia de derechos de la cual provengan éstos y del correspondiente certificado catastral o bien de la documentación suficiente para demostrar la propiedad de la parcela a plantar”.

Téngase en cuenta, por último, que, a tenor del art. 4.6 del Real Decreto 1472/2000, “no se considerará transferencia la cesión de derechos de replantación entre dos parcelas del mismo titular. No obstante, a los efectos de este Real Decreto, si las parcelas estuvieran situadas en diferentes Comunidades Autónomas, o una de ellas en una Denominación de Origen que abarque el territorio de varias Comunidades Autónomas, será necesaria la autorización del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, como requisito previo a la autorización de la plantación por la Comunidad Autónoma correspondiente”.

2. El acto administrativo de constatación del arranque y sus consecuencias jurídicas.

Como resulta obvio, el arranque, en cuanto tal, es un mero hecho. Sin embargo, como ya hemos indicado, de la normativa comunitaria (que es de aplicación inmediata y directa en España, y a la cual deben plegarse las normas internas) no se infiere en absoluto que el simple arranque de viñedo genere “derechos de replantación”. Es necesario, además, que esos “derechos” se concedan por la Administración. El artículo 4.2 del Reglamento (CE) 1493/1999 no deja lugar para la duda en este punto.

Esa concesión por la Administración de los derechos de replantación reviste para aquélla los caracteres de un acto debido, al ser en todo caso reglado y no discrecional, produciéndose como consecuencia de la constatación administrativa del hecho del arranque efectivo del viñedo anteriormente plantado en una determinada parcela y superficie (también, excepcionalmente, del compromiso de arrancarlo; pero aquí ceñiremos el análisis al arranque efectivo, que es el supuesto normal).

A partir de ahí, la constatación por la Administración del hecho del arranque –o, si se quiere, la titularidad de los “derechos de replantación” que de ella deriva– no tiene entidad autónoma, sino que simplemente constituye un presupuesto o requisito esencial para el otorgamiento por aquélla de la en todo caso imprescindible autorización administrativa que se requiere para llevar a cabo una replantación o una plantación sustitutiva. Este definitivo acto administrativo, que tiene como presupuesto el hecho del arranque, no hace nacer derecho alguno, sino que simplemente alza, levanta o excepciona en este caso la prohibición general de plantar viñedo. La autorización, por lo demás, tiene los limitados efectos de Derecho público que le son propios: el particular, supuesto que tenga la facultad de plantar como titular de algún derecho subjetivo que la comprenda, podrá hacerlo sin temer la imposición de sanciones ni que la Administración competente le exija que arranque el viñedo que hubiere plantado.

En la normativa española, esta autorización, requerida por el Derecho comunitario, se otorga por la Administración mediante un procedimiento que varía en sus trámites y eficacia según los casos:

a) Cuando la parcela en la que pretenda llevarse a efecto la replantación forme parte de la misma explotación a la que pertenezca la parcela en la que tuvo lugar el arranque, la Administración competente (que es la de la Comunidad Autónoma en la que se ubique la parcela a replantar) otorga una única autorización para llevar a efecto la replantación. Dicha autorización se concede previa constatación del arranque, que es lo que entonces determina —utilizando la expresión del art. 9.3.a) del Real Decreto 1472/2000—, la “existencia de los derechos de replantación”. A esa constatación del arranque dedican una regulación más pormenorizada, a la que enseguida aludiré —y que gira en torno a la denominada “solicitud” o “declaración” de arranque—, las Comunidades Autónomas.

b) En cambio, cuando la parcela para la que se solicite la autorización a fin de llevar a cabo la replantación de viñedo pertenezca a una explotación distinta de aquella de la que formara parte la parcela arrancada, el procedimiento para obtener dicha autorización es más complejo, porque, con carácter previo, ha de realizarse la “transferencia de los derechos de replantación” de la parcela en la que tuvo lugar el arranque a la parcela en la que se pretenda realizar la replantación de viñedo; operación que esta sujeta también, en todo caso y con carácter previo, a autorización administrativa (aunque eventualmente la resolución que dicte la Administración, si fuere competente para otorgar ambas, pueda ser única). De cualquier modo, como se ve, aquí debe haber, primero, “constatación del arranque” por la Administración, con el consiguiente nacimiento de los “derechos de replantación”; segundo, transferencia de esos derechos autorizada por la propia Administración; y, por último, otorgamiento de la autorización administrativa para llevar a cabo la plantación sustitutiva.

Así pues, en todas las hipótesis contempladas resulta necesario, en primer lugar, que la Administración constate o reconozca el hecho del arranque. Para ello, el particular ha de presentar una “solicitud” o “declaración de arranque”. Constatado éste, la Administración practica la pertinente inscripción en tal sentido en el correspondiente Registro administrativo (el de Parcelas con Derecho de Replantación), en el que se hace constar la situación de la parcela como arrancada.

Son las Comunidades Autónomas las que han regulado en concreto esta fase del procedimiento.

Así, en Castilla-La Mancha, la Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de 18 de julio de 1997 dispone (art. 3) que, para que el arranque de viñedo “conlleve” la obtención de un derecho de replantación, el viticultor deberá solicitar el arranque de viñedo a la Administración autonómica, la cual podrá conceder el derecho e inscribirlo en el Registro Especial de Parcelas con Derecho a Replantación, supeditándose la concesión de derechos de replantación a que el viñedo se encuentre legalmente establecido. Añade el precepto que el arranque de viñedo con derecho a replantación se solicitará mediante impreso oficial denominado “declaración de

arranque de viñedo”, en el que constarán, además de los datos del viticultor, de la parcela afectada y de la finca en que se integra, una manifestación del interesado acerca de su intención de arrancar el viñedo existente en la misma, una declaración posterior de que se han finalizado los trabajos de arranque, extremo éste que deberá ser corroborado por un técnico de la Administración, tras de lo cual se hará constar el reconocimiento expreso de la autoridad que proceda de la existencia de un derecho de replantación nacido como consecuencia directa del arranque de la viña legalmente establecida, fijando la duración del mismo y disponiendo la inscripción de la superficie en el Registro Especial de Parcelas con Derecho a Replantación.

Con menor detalle, la Orden 37/2000, de la Comunidad Autónoma de La Rioja, determina, como efectos de la declaración de arranque y siempre que éste sea efectivo, la variación por la Administración de “la situación de la parcela descepada dentro del Registro Vitícola de La Rioja” (art. 5.1), así como el reconocimiento administrativo de la declaración de arranque “como válida”, en cuyo caso “se generarán, a partir de ella, unos derechos de replantación, que estarán vigentes hasta que se usen” dentro de los plazos establecidos (art. 5.5).

En todo caso, como se ve, por razón de la declaración o solicitud de arranque, la Administración dicta un acto administrativo de constatación o reconocimiento de que el mismo ha tenido lugar, acto del cual —siempre que el hecho del arranque sea cierto— nacen o derivan los “derechos de replantación”. Dicho acto administrativo consiste en la práctica de un asiento en el Registro de Parcelas con Derecho de Replantación, en el que quedará registrada la parcela descepada.

3. Naturaleza de los “derechos de replantación”. La titularidad jurídico-privada de la parcela como presupuesto de los mismos.

En cualquier caso, lo importante del acto administrativo de constatación del hecho del arranque (manifestado, como hemos dicho, en la inscripción de la finca descepada en el Registro administrativo de Parcelas con Derecho de Replantación) es que tiene naturaleza constitutiva: crea una situación jurídica para los administrados frente a la Administración, que en la normativa comunitaria e interna recibe el nombre de “derechos de replantación”, y que es presupuesto o requisito esencial para la validez de la definitiva autorización administrativa de replantación o plantación sustitutiva. Esa situación jurídica habilita para obtener de la Administración, si —en el caso concreto— se dan los demás requisitos precisos para ello, una autorización de replantación de viñedo. Si, solicitada para una parcela determinada, dicha autorización fuere denegada (lo cual es posible, pues, aun tratándose de una autorización reglada, contiene algunos elementos discrecionales: así, en particular, cabe su denegación cuando la plantación solicitada produzca un desequilibrio en el mercado vitivinícola), el administrado mantiene la situación jurídica mientras no se agote el plazo de caducidad al que está sujeta, y tendrá la facultad de volver a solicitarla para otra.

Como es obvio, dicha situación o posición jurídica se ostenta frente a la Administración, o sea, pertenece al Derecho público. En nada obsta a esta conclusión el hecho de que, como luego veremos —y como sucede con otros muchos derechos, situaciones o posiciones de Derecho público: piénsese en las concesiones y aun en

ciertas autorizaciones administrativas—, pueda ser objeto de negocios jurídicos entre particulares, produciéndose, por esta vía, la subrogación del adquirente en la posición que, frente a la Administración, ostentaba el transferente.

Mas, ¿quién puede ser titular o beneficiario de esa situación jurídico-pública en que consisten los “derechos de replantación” de viñedo?

En este extremo, la respuesta del Derecho comunitario e interno no ofrece ninguna duda: los “derechos de replantación” generados por el arranque administrativamente constatado son inherentes a la explotación a la que pertenezca la parcela arrancada. Puede decirse, por ello, que la situación o posición jurídica frente a la Administración que aquéllos comportan es *ob rem*, esto es, aparece ligada a la titularidad de dicha explotación.

Y titular de la explotación lo es el de la parcela arrancada, de la que ésta forma parte, o sea, “el que tiene o adquiere derechos de (...) replantación sobre la misma, bien como consecuencia de un derecho de propiedad o bien porque tenga atribuido un derecho de uso o disposición sobre la citada parcela” (art. 1.3 del Real Decreto 1472/2000).

El tenor de esta última norma es absolutamente preciso: los derechos de replantación se adquieren, supuesto el arranque administrativamente constatado, como consecuencia de la titularidad jurídico-privada que se ostenta sobre la parcela, comprensiva de la facultad de arrancar la vid. O sea, que es titular o beneficiario de los “derechos de replantación” el sujeto que, siendo titular de la parcela (propietario, usufructuario, arrendatario, etc.), arrancó el viñedo existente en ella, constatándose dicho arranque por la Administración y reconociendo ésta en su favor (a través, en la práctica, de la inscripción en el Registro de Parcelas con Derecho de Replantación) la posición jurídico-pública en que los derechos de replantación consisten.

De todo ello se infiere, lo mismo que concluíamos para el caso de los “derechos de nueva plantación”, que la Administración viene obligada a examinar, para reconocer la existencia de los “derechos de replantación” e inscribir la finca en el Registro de Parcelas con Derecho de Replantación haciendo constar a un sujeto como beneficiario o titular de éstos, no sólo la realidad del hecho del arranque, sino también que dicho sujeto ostenta una titularidad jurídico-privada suficiente sobre la parcela. Este último extremo constituye para la Administración una suerte de “cuestión prejudicial”, que surtirá sus efectos en el plano jurídico-administrativo, sin perjuicio, naturalmente, de la declaración que sobre el mismo pudieran efectuar los jueces y tribunales del orden jurisdiccional civil, a los que corresponde en exclusiva pronunciarse, con los efectos de la cosa juzgada, sobre dichas titularidades jurídico-privadas.

4. Transferencia de los derechos de replantación.

Como sabemos, la situación o posición jurídico-pública en que consisten los “derechos de replantación” —que, en principio, aparece vinculada a la explotación a la que pertenezca la parcela arrancada— puede transmitirse a otra explotación. Mas, como se infiere de lo expuesto hasta ahora, resulta clara la conclusión de que la transmisión o

«transferencia de derechos de replantación» para hacer una plantación sustitutiva en una parcela distinta, no es, en puridad, ninguna transmisión de derechos. Lo que realmente se transmite o transfiere no es el derecho a plantar (o a «replantar»), sino una posición o situación jurídico-administrativa que, siempre que se den los demás requisitos exigidos, habilita al cesionario para obtener una autorización administrativa reglada que alza o excepciona, para él, la prohibición general de plantar viñedo.

Como se ve, la situación o posición jurídico-administrativa en que consisten los derechos de replantación se inserta, como pieza esencial, en un iter procedimental y sustantivo más amplio y complejo, que es el que desemboca en la autorización administrativa de replantación o de transferencia y plantación sustitutiva, respecto a la cual tiene un significado instrumental.

Ciertamente, esa situación o posición jurídico-administrativa está en el tráfico: como decía el artículo 8.1 del Reglamento (CEE) 3.302/1990, puede ser «objeto de una transacción comercial» entre particulares. Sin embargo, carece en él de autonomía respecto al verdadero derecho subjetivo a plantar del que es puramente instrumental, en cuanto simplemente puede terminar permitiendo su ejercicio con exclusión de las facultades sancionadoras y coactivas o de gravamen de la Administración.

Porque, en efecto, *nemo dat quod non habet*, nadie puede dar lo que no tiene, lo que no está en su patrimonio. Y ya hemos dicho que la facultad de replantación o plantación, propiamente tal, la tiene sólo el que es propietario o titular de un derecho sobre la tierra que lo englobe y comprenda, y por eso la situación generada por el acto administrativo consecuente al arranque no puede concebirse nunca como un derecho o posición jurídica autónoma, separada de dicha titularidad. Los “derechos de replantación” no pueden ni debe funcionar, pues, en el tráfico como un derecho autónomo, ni el famoso «papel» otorga un derecho subjetivo independiente de la titularidad de la parcela, con el que pueda negociarse como si tal documento fuera una especie de título-valor.

El Real Decreto 1472/2000 sale al paso de tal interpretación, que de hecho se ha venido dando en la práctica, al establecer que “no podrán autorizarse las transferencias de (...) los derechos de replantación, provenientes de transferencia o, en su caso, de reserva, no utilizados por el que pretenda transmitirlos” [art. 4.3.b)]. O sea, que es posible plantar viñedo por virtud de una transferencia y luego arrancarlo, generando nuevos “derechos de replantación” transferibles a otra explotación; pero no es factible adquirir “papel” (o sea, “derechos de replantación” por transferencia), no plantar el viñedo y pretender transferir esos derechos no utilizados a otra explotación. En este sentido, el artículo 4.2 del mismo Real Decreto 1472/2000, en norma de clara relevancia y significado jurídico-privado pero que también ha de surtir sus efectos en el plano del Derecho público, establece terminantemente que “la transferencia de los derechos de replantación, realizada por cualquier negocio jurídico *inter vivos*, sólo será válida si se realiza directamente entre el titular de la parcela que ha generado los derechos de replantación y el titular de la parcela en la que se va a realizar la replantación”.

De todo ello resulta que, para autorizar una transferencia de derechos de replantación, la Administración debe examinar –a los efectos “prejudiciales” a que reiteradamente venimos aludiendo– la titularidad jurídico-privada del cedente sobre la parcela arrancada y la del cesionario sobre la parcela en que vaya a llevarse a cabo la replantación de viñedo. El primero ha de “tener” derechos de replantación, supuesto el arranque, “como consecuencia” de un derecho de propiedad o bien porque tenga atribuido un derecho de uso o disfrute sobre la parcela arrancada; el segundo ha de “adquirir” esos derechos, por virtud de la transferencia, para una parcela sobre la que ha de ostentar un derecho subjetivo privado de la misma clase (art. 1.3 del Real Decreto 1472/2000).

5. Revisión de oficio de los actos administrativos relativos a los “derechos de replantación” de viñedo.

A) El acto administrativo de constatación del arranque.

¿Cabe la revisión de oficio del acto administrativo de constatación o reconocimiento del hecho del arranque, del que –como hemos visto– nacen los “derechos de replantación”?

El Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha se enfrentó a un caso en que un viticultor que había cobrado primas por abandono del cultivo (lo que excluye por completo el derecho de replantación), presentó una solicitud de arranque, declarando el funcionario competente la existencia del derecho de replantación e inscribiendo la parcela en el Registro pertinente. Iniciado un procedimiento de revisión de oficio de este acto administrativo, el Consejo Consultivo, en su dictamen 73/1999, de 26 de octubre, entendió que “el derecho de replantación no se adquiere por acto administrativo autorizatorio del arranque”, sino “mediante el arranque de un viñedo legal, acto del viticultor y no de la Administración”, de modo que la intervención de ésta sería un puro “acto de conocimiento”; concluyendo que, “si bien el acto cuya revisión se pretende vulnera la normativa comunitaria, no procede su revisión de oficio por cuanto no es un acto definitivo, debiéndose, a los efectos, dictar resolución sobre la solicitud de autorización de replantación”.

Por el contrario, el Consejo Consultivo de La Rioja, en su dictamen 32/1999, de 7 de octubre, estimó que la declaración de arranque (contemplada entonces en la Orden 30/1997, de 28 de agosto, de contenido similar a la actualmente vigente) no es una simple comunicación de los particulares a la Administración, sino que la misma genera verdaderos actos administrativos (en particular, la inscripción de la finca en el Registro de Parcelas con Derecho de Replantación) que no pueden conceptuarse como de mero trámite, por lo que entendió procedente la revisión de oficio de dichos actos en un caso de transferencia de derechos de replantación en el que la Administración constató ulteriormente que el arranque no había tenido lugar. Esta doctrina fue reiterada por el Consejo Consultivo en sus dictámenes 37/1999 y 38/1999.

Y es que, en efecto, aunque se trate de actos administrativos no decisorios (no consisten en una declaración de voluntad, sino en una declaración de conocimiento) y objetivamente de trámite (en cuanto que forman parte del procedimiento que culminará con la autorización o no de la replantación), tienen indudablemente sustantividad propia, lo que los hace susceptibles de revisión, pues, aun siendo de trámite, su contenido puede —como dice el art. 25.1 LJCA— decidir “directa o indirectamente el fondo del asunto”.

Es perfectamente posible, por tanto, proceder a la revisión del acto administrativo de constatación del arranque y reconocimiento de los derechos de replantación, que se manifiesta en la inscripción de la finca arrancada en el Registro de Parcelas con Derecho de Replantación. Al amparo del artículo 62.1.f) LRJPAC, que afirma la nulidad de los actos “contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”, será procedente acordar tal revisión —entre otras posibles hipótesis—, no sólo cuando se constate que el arranque no tuvo efectivamente lugar (como ocurrió, según hemos dicho, en los casos que de que conoció el Consejo Consultivo de La Rioja en sus Dictámenes 32/1999, 37/1999 y 38/1999), sino también cuando quede acreditado que la persona a quien la Administración consideró beneficiario o titular de los derechos de replantación carecía de la titularidad de un derecho subjetivo privado sobre la parcela que comprendiera la facultad de arrancar en ella la vid (como sucedió en el caso del que conoció el Consejo en su Dictamen 26/2001, de 31 de mayo de 2001).

B) Otros actos administrativos.

Por lo demás, ninguna duda ofrece la procedencia de la revisión de oficio cuando ésta afecte a las autorizaciones administrativas de replantación, de transferencia o de plantación sustitutiva, que no son actos de trámite, sino definitivos.

En este punto, lo más interesante es señalar la dependencia que existe entre los diferentes actos administrativos. Así, como hemos explicado, la validez del acto administrativo de constatación del arranque, del que nacen los “derechos de replantación”, es presupuesto o *conditio iuris* para la validez de las autorizaciones administrativas de replantación (hipótesis ésta que se planteó en el caso objeto del Dictamen 26/2001, de 31 de mayo) o de transferencia de los derechos de replantación; y la validez de esta última es igualmente *conditio iuris* para la validez de la autorización administrativa imprescindible para llevar a cabo una plantación sustitutiva.

Esta dependencia entre los diferentes actos administrativos hace que la nulidad de uno de ellos se extienda a los posteriores cuya validez esté condicionada a la validez del primero, resultando procedente, cuando ello sucediere, la revisión de oficio de todos ellos al amparo del tan citado artículo 62.1.f) LRJPAC. Así, por ejemplo, siendo nula una autorización administrativa de replantación, la autorización de transferencia de los derechos y la de una ulterior plantación sustitutiva serían igualmente nulas, pues la validez de la primera constituye requisito esencial para la adquisición de las facultades o derechos que derivan de las segundas.

Sin embargo, esta cadena de nulidades debe tener un límite en la protección de terceros de buena fe, situación en la que se encuentra, en particular, quien, desconociendo la ilegalidad o irregularidad del asiento, hubiera adquirido derechos de replantación confiando en la apariencia generada por la propia Administración al hacer constar en el Registro vitícola la titularidad de tales derechos a favor del transferente. El fundamento normativo para excluir de la revisión de oficio a los terceros en quienes concurren tales circunstancias será el artículo 106 LRJPAC, a cuyo tenor “las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”.

6. Recomendaciones a la Administración.

A la luz de la experiencia del Consejo Consultivo en los expedientes relativos a derechos de plantación y de replantación de viñedo, creemos oportuno hacer las siguientes recomendaciones:

1ª Resulta de todo punto preciso clarificar el marco normativo en esta materia. Las normas comunitarias y estatales vigentes pueden inducir a cierta confusión, por lo que, teniendo la Comunidad Autónoma competencias suficientes, sería muy conveniente regular ordenadamente la materia, respetando en todo caso las normas comunitarias y las estatales, estas últimas en cuanto deban calificarse como básicas.

2ª La práctica de abandonar la regulación autonómica a las Órdenes para cada campaña vitícola de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural no resulta adecuada. Primero, porque ello imprime a dicha normativa un cierto carácter coyuntural, lo cual está muy alejado de la realidad, pues las normas comunitarias y estatales aplicables tienen un carácter muy distinto. Y, segundo, porque, siendo la potestad reglamentaria de los Consejeros derivada y concedida caso por caso, no existe una norma de carácter general que claramente habilite al Consejero para dictar los indicados reglamentos para cada campaña vitícola, lo que hace que la legalidad de éstos resulte más que dudosa.

Así las cosas, y dada la importancia económica y social de la materia que nos ocupa, creemos que lo más conveniente sería regularla en una norma con rango de ley. La futura Ley del vino de La Rioja, actualmente en elaboración, parece la sede adecuada, y no debiera dejarse pasar la oportunidad que la misma brinda para llevar a cabo la clarificación normativa que resulta imprescindible en este punto.

3ª En todo caso, la práctica administrativa debe orientarse, a nuestro juicio, en un doble sentido. En primer lugar, arbitrando los medios para comprobar la realidad de los arranques de viñedo declarados por los particulares, de modo que no se practiquen los pertinentes asientos en el Registro de Parcelas con derecho de replantación sino cuando se haya efectivamente constatado que el arranque ha tenido lugar. Y, en segundo lugar, extremando las exigencias de prueba de las titularidades jurídico-privadas sobre la parcela cuya real existencia constituye requisito imprescindible para que puedan nacer los derechos de plantación y de replantación de viñedo, a cuyo fin resulta conveniente

apoyarse en la institución que tiene por fin dar a conocer, con eficacia *erga omnes*, dichas titularidades; institución que no es otra que el Registro de la Propiedad.

=====