

En Logroño, a 7 de octubre de 1999, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de los Consejeros, D. Jesús Zueco Ruiz, que actúa como Presidente al haberse abstenido D. Ignacio Granado Hijelmo por entender que podría concurrir en el mismo causa legal de abstención, D. Pedro de Pablo Contreras, D. Joaquín Ibarra Alcoya, y D. Antonio Fanlo Loras, siendo ponente éste último, emite, por unanimidad, el siguiente:

DICTAMEN

32/99

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural en el expediente, iniciado a instancia de D. B.P.P, relativo a la revisión de la autorización de plantación sustitutiva de una parcela de viña, otorgada a favor de Doña C.O.P.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El 21 de noviembre de 1997, con registro de entrada del 1 de diciembre de 1997 y en impreso oficial del Gobierno de La Rioja, se presentó una *declaración de arranque de viñedo y solicitudes de inscripción en el Registro de parcelas con derecho a replantación* y de *baja en el Registro del Consejo Regulador*, correspondientes a las parcelas 232 y 233 del Polígono 1 en el término municipal de Hornos de Moncalvillo, con una superficie de 40 áreas. Suscribe la solicitud, en calidad de "cultivador", Doña D.O., y en calidad de "propietario" D. B.P.P.

En la parte inferior del impreso, consta el reconocimiento del derecho de replantación y la inscripción en el Registro de Parcelas con derecho a replantación, suscrito por la Unidad Técnica competente, rubricado por el funcionario competente y sin que conste la fecha en que se produce dicho reconocimiento.

Segundo

Ese mismo día 21 de noviembre de 1997, en impreso oficial conjunto del Ministerio de Agricultura y del Gobierno de La Rioja, se presentó *solicitud de transferencia de derecho de replantación de viñedo* de aquellas dos parcelas para la campaña vitícola 97/98, solicitud suscrita como cedente por D. B.P.P y como adquirente por Doña D.O..

El apartado E. "*DILIGENCIA*" del impreso, relativo a la constatación por la Comunidad Autónoma de la certeza de los datos consignados y del cumplimiento de los requisitos, aparece sin cumplimentar.

En el modelo oficial, encima de la data y las firmas de "el cedente" y "el adquirente" consta impreso el siguiente texto: "*Los abajo firmantes declaran que los derechos de replantación correspondientes a la finca descrita en el apartado C, han sido cedidos para plantar la finca descrita en los apartados F y H*".

En la parte inferior del impreso, consta un espacio para "*Certificación*", en el que "*se certifica la cesión del derecho de replantación de la superficie*" que figura en uno de los apartados del referido impreso. Manuscrita consta la fecha 24 de marzo de 1998 y el sello de la Consejería de Agricultura, sin rúbrica alguna.

Tercero

También con fecha 21 de noviembre de 1997, con registro de entrada de 1 de diciembre de 1997, se presentó *solicitud de autorización de viñedo y de inscripción en el Registro de viñas del Consejo Regulador*, campaña 1997/98, para la parcela 523 del polígono 1 en el término municipal de Hornos de Moncalvillo, suscrita en calidad de cultivador y propietario de la referida parcela, por Doña D.O..

En la parte superior derecha del impreso consta un informe "*favorable*" del Consejo Regulador en relación con la plantación documentada en el impreso. La data es de 25 de marzo de 1998.

En el apartado "H" consta como "*Autorizada*" la solicitud, firmada por el Director General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias y por el Responsable de Programa. Está datada el 27 de abril de 1998.

En el Apartado "J" del impreso, consta una declaración suscrita por Doña D.O. en la que, a los efectos de la inscripción en el Registro de Plantaciones de Viñedo, declara que los trabajos de *"nueva plantación, replantación, sustitución"* han terminado el 26 de diciembre de 1998 y solicita inscripción en el Registro de Viñas del Consejo Regulador de la D.O.C. Está datado el 28 de diciembre de 1998. No se ha tachado lo procedente, como exige el impreso.

En el apartado "K" del impreso consta que la plantación ha quedado inscrita en el Registro de plantaciones de Viñedo de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural con la fecha de 11 de enero de 1999.

Cuarto

El 18 de noviembre de 1998, registrado el día 20 de ese mismo mes, D. B.P.P, solicita de la Consejería de Agricultura declare nulos los documentos presentados y en consecuencia, deje sin efecto las solicitudes, presentadas en fecha de 21 de noviembre del pasado año, de arranque, de transferencia de replantación y de baja en el Consejo Regulador de las referidas parcelas, retrotrayendo la situación de las fincas en cuanto a los derechos de viñedo, al momento anterior a la presentación de dichas solicitudes.

Alega para fundar su petición de anulación que para nada ha tenido conocimiento de dichas solicitudes que fueron firmadas por otra persona que falsificó su firma. Adjunta un acta notarial de legitimidad de firma.

Quinto

El 3 de diciembre de 1998, el Jefe de Sección de Registros e Intermediación de la Dirección General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias comunica a Doña D.O. que *"se inicia el expediente para considerar nulos los actos de declaración de arranque y transferencia de los derechos de replantación y, en consecuencia, se inicia el expediente para anular su solicitud de plantación de viñedo..."*.

Esa comunicación se fundamenta en el contenido del escrito de D. B.P., en que, según consta en *"acta de campo"*, suscrita por un funcionario de la Sección de Registros e Intermediación de la Oficina Comarcal Agraria de Logroño e incorporada al expediente, la finca de la que derivan los derechos de plantación no está arrancada, por lo que la declaración de arranque efectuada con fecha 21 de noviembre de 1997, pudiera significar falsedad en documento público.

Además se dice que *"según acta notarial de legitimidad de firma de 19-noviembre-98 se verifica que tanto la firma de D.B.P.P en el documento de declaración de arranque como en solicitud de transferencia de derechos de replantación a su favor, ha sido falsificada"*. A tal efecto se le da un trámite de audiencia de diez días.

Sexto

El 2 de febrero de 1999, tiene entrada de Registro un escrito de Doña D.O. en el que, en relación con el expediente de anulación de la autorización de plantación de viñedo, para el que se le ha dado trámite de audiencia, notificado el día 22 de enero de 1999, solicita se declare la anulación del expediente, dado que, en su momento, llegó a un acuerdo económico con el Sr. P. por el que éste le transfería sus derechos de replantación, acuerdo que decidieron formalizar ante la Consejería de Agricultura mediante la firma de las oportunas solicitudes que el Sr. P. le devolvió debidamente firmadas, comprometiéndose este señor al arranque de la finca referida. Que la nueva plantación fue debidamente autorizada, presentando el 30 de diciembre de 1998 la declaración de plantación para su inscripción en el Registro de Viñas del Consejo Regulador.

Séptimo

El 4 de junio de 1999 tiene entrada en el Registro del Gobierno de La Rioja, un escrito de 1 de junio de 1999, de D. B.P., en el que, tras alegar que en anterior escrito de 20 de noviembre de 1998 había solicitado se declarasen nulas de pleno derecho las solicitudes de arranque, transferencia de replantación y baja en el Consejo Regulador por ser constitutivas de infracción penal, por falsificación de documento privado y entender que su petición había sido estimada por silencio positivo en aplicación del art. 43, apartados 2 y 3 y el art. 42, apartados 2 y 3 de la Ley 30/1992, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, solicita de la Consejería de Agricultura proceda a la actualización de los datos registrales relativos al derecho de viñedo correspondiente a las dos parcelas referenciadas de su propiedad y se dé alta en el Registro de Viñas del Consejo Regulador.

Octavo

El día 8 de junio de 1999, el Jefe Sección de Asistencia Jurídica de la Consejería emite un informe en el que, a la vista de la petición de anulación contenida en el escrito de 20 de noviembre de 1998 de D. B.P., considera iniciado el procedimiento a instancia de parte y que concurre un supuesto de nulidad del art. 62, d) Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPC). Propone anular todos los actos administrativos dictados como consecuencia de la infracción penal cometida.

Noveno

El 23 de junio de 1999, el Jefe Sección de Asistencia Jurídica de la Consejería emite informe sobre los órganos competentes para iniciar y resolver los procesos de revisión de los arts. 102 y 103 de la Ley 30/1992, dado que existe un vacío legal en la normativa regional. Entiende que el órgano competente para iniciar el procedimiento es el Consejero de Agricultura.

Décimo

El mismo día 23 de junio de 1999 el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural resuelve iniciar a instancia de D. B.P. el procedimiento de revisión de oficio regulado en el art.102 LPC, notificar a las partes dicho acuerdo, concediéndoles un plazo de 15 días hábiles para formular alegaciones y solicitar el dictamen preceptivo al Consejo Consultivo de La Rioja.

Undécimo

El 19 de julio de 1999 tiene entrada en el Registro del Gobierno de La Rioja, escrito de alegaciones de Doña D.O. en el que solicita se declare la validez de la autorización de plantación de viñedo expedida a su favor el 25 de marzo de 1998 o subsidiariamente se fije la responsabilidad patrimonial de la Administración. En las alegaciones reitera, entre otros extremos, lo siguiente:

- a) Que desde 1995 tenía arrendada una parcela de D.B.P., llegando a un acuerdo económico, de cesión de sus derechos de viñedo. Que ambas partes decidieron formalizar la citada cesión de viñedo ante la Consejería de Agricultura, para lo que le entregó la documentación pertinente que D.B. le devolvió debidamente firmada.
- b) Que finalizada la campaña 96/97 dejó de cultivar la parcela para que el Sr. P. procediese al arranque de la viña y naciera el derecho de replantación.
- c) Que presentadas las solicitudes pertinentes, el Director General de Agricultura autorizó la nueva plantación el 25 de marzo de 1999.
- d) Que ,a pesar de esta autorización de nueva plantación a su favor, el Consejo Regulador emitió cartilla vitivinícola a favor de D. B.P..

e) Que dicha cartilla fue utilizada en Bodegas *M.D.P.*, cuando la finca está abandonada y sin vendimiar.

f) Que la declaración de nulidad que pretende D. B.P. dejaría en situación de ilegalidad la plantación autorizada y realizada, lo que conllevaría el derecho a una indemnización a su favor.

Duodécimo

El 19 de julio de 1999, tiene entrada en el Registro General del Gobierno de La Rioja el escrito de alegaciones de D. B.P. en el que solicita se declaren nulos los documentos presentados y se dejen sin efecto las solicitudes de arranque, transferencia de replantación y baja en el Consejo Regulador, retro trayendo la situación de las fincas, en cuanto a los derechos de viñedo, al momento anterior a la presentación de dichas solicitudes.

En su escrito reitera que:

a) No hubo contrato de transferencia de derechos, ni entregó documentación relativa a las solicitudes de arranque y replantación, que fueron presentadas y firmadas por otra persona distinta y sin que se acompañase dicha documentación con los documentos acreditativos del acuerdo o contrato de transferencia de derechos.

b) Son nulas de pleno derecho las solicitudes de arranque, transferencia y baja en el Consejo Regulador, presentadas unilateralmente por Doña D.O., al tener un contenido imposible.

c) Dichas solicitudes carecen de causa verdadera y están fundadas en un negocio jurídico simulado que acarrea la nulidad absoluta de pleno derecho del acto administrativo que reconoce como válidas y eficaces las referidas solicitudes, en detrimento de los derechos de viñedo que le corresponden.

d) Tales solicitudes incurren en un supuesto de nulidad del art. 62.c) LPC (contenido imposible por concurrir una causa falsa y carente de objeto), así como en el del art.62.f) LPC, al carecer el acto de los requisitos esenciales para su adquisición.

Decimotercero

El 23 de agosto de 1999, el Jefe Unidad Asistencia Jurídica emite propuesta de resolución en la que se propone anular la autorización de plantación sustitutiva concedida en su día a Doña D.O. para la parcela 523, del polígono 1 sita en Hornos de Moncalvillo, ya que

la misma no ha cumplido el requisito esencial para ser autorizada, es decir, no se ha efectuado el arranque real y efectivo de las fincas rústicas 232 y 233 del citado polígono, sin perjuicio de las controversias privadas que puedan existir entre los particulares en relación a la titularidad de los derechos de replantación.

Asimismo entiende que no procede derecho de indemnización por la referida anulación al haber incumplido una obligación que le competía cumplir, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 4 y 6 de la Orden 30/1997, de 28 de agosto de 1997, por la que se dictan normas para la campaña vitícola 1997/1998. *“Las consecuencias de dicho incumplimiento no pueden considerarse lesión indemnizable a los efectos del art. 141.1 LPC, ya que la lesión patrimonial que dicha interesada puede sufrir sí está obligada a soportar de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente”*.

La propuesta de resolución señala que Don B.P. pide la anulación de la *"declaración de arranque"* y de la *"solicitud de transferencia de derechos de replantación"*. Sin embargo, de acuerdo con el contenido de la Orden 30/97, tales solicitudes constituyen actos de los particulares comunicados a la Administración, que no son susceptibles de revisión en sí mismos. Tales solicitudes sirven de base para dictar el acto administrativo de autorización de *"plantación sustitutiva"*, que constituye el objeto de revisión.

El Sr. P. alega como causa de revisión la falsificación de su firma en las solicitudes que fundamentan la posterior autorización de la *"plantación sustitutiva"*. Se trata de un motivo de nulidad contemplado en el art. 62.d) LPC. Pero para que la Administración pudiera acordar la revisión por ese motivo sería necesaria una previa sentencia condenatoria por los Tribunales ordinarios.

De otra parte, Doña D.O. alega que, desde 1995, es arrendataria de las parcelas 232 y 233 de las que derivan los derechos de plantación y que llegó a un acuerdo económico para obtener la cesión de dichos derechos. A tal efecto, en 1997, *"acordaron formalizar dicho acuerdo ante la Consejería"*. Se refiere -dice la propuesta de resolución- a la presentación de la solicitud de *"transferencia de derechos de replantación"*, pero ésta- precisa- es *"una mera comunicación a la Administración Pública de un negocio jurídico privado, no pudiendo considerarse dicho impreso como el contrato suscrito por las partes, puesto que no contiene las estipulaciones propias del negocio contractual"*.

El art. 5 de la Orden 30/97, no exige que, a la solicitud de la transferencia de derechos de replantación, se acompañe el contrato de compraventa de los mismos, por lo que la Administración se encuentra obligada a tramitar dicha solicitud con tal que consten al menos las firmas del adquirente y cedente. Si la cesión no existió y se ha falsificado la firma en tales documentos, constituye una controversia cuya resolución corresponde a los Tribunales y Juzgados competentes.

Ahora bien, la plantación sustitutiva, autorizada el 27 de abril de 1998 por el Director General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias, incurre en la causa de nulidad de pleno derecho del art.62.f) LPC, en cuanto que la misma supone la adquisición de unos derechos (los de plantación sustitutiva) sin reunir los requisitos esenciales para ello. En efecto, la plantación sustitutiva se hace con cargo a derechos de plantación procedentes del arranque previo de otras parcelas y, en este caso, dichas parcelas no han sido arrancadas, como se constata en el acta de control suscrita por técnico competente el día 11 de noviembre de 1998.

Antecedentes de la consulta

Primero

Mediante escrito de fecha 1 de septiembre de 1999, registrado de entrada en este Consejo Consultivo el 8 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural nos remite el expediente de este asunto para dictamen.

Segundo

Por escrito de 14 de septiembre de 1999, registrado de salida el 15 del mismo mes y año, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja procedió a acusar recibo de la consulta y a declarar, provisionalmente, bien formulada la misma así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Designado ponente el Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia fue incluida para debate y votación en la sesión del Consejo Consultivo allí mismo expresada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo para la revisión de actos nulos de pleno derecho.

De acuerdo con el art. 102 de la Ley 30/1992, de 30 de diciembre, del Régimen

Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPC), modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, la revisión de oficio de actos administrativos por la propia Administración ha quedado reducida a aquellos que incurran en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho recogidas en el art. 62.1 de la referida Ley.

Constituye un requisito procedimental- obstativo, en su caso- de la revisión, la existencia de un "*previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma*", de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1 de dicho art. 102 LPC.

La preceptividad de este dictamen está igualmente establecida en el art. 8.4.H de nuestro Reglamento, aprobado por el Decreto 33/1996, de 7 de junio, y el órgano competente ha optado por solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo

Segundo

Órgano competente para iniciar y resolver el procedimiento de revisión de oficio en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

En el expediente remitido a este Consejo Consultivo existe constancia acerca de esta problemática como demuestra el informe, de 23 de junio de 1999, emitido sobre la cuestión por el Jefe de Sección de Asistencia Jurídica de la Consejería de Agricultura. A ello se hace de nuevo referencia en la propuesta de resolución de 23 de agosto de 1999, formulada por ese mismo funcionario.

Como acertadamente se dice en esos documentos, la legislación de La Rioja no regula esta materia. Así se deduce del análisis de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja y del Decreto 44/1998, de 10 de julio, por el que se regula el ejercicio de competencias administrativas, aprobado en desarrollo de aquella Ley. Ésta sólo contempla la competencia para declarar la lesividad de los actos de la Administración de La Rioja, que atribuye al Consejo de Gobierno (art. 23.j). Nada se dice en ella ni en la norma reglamentaria de desarrollo de la competencia para iniciar y resolver los procedimientos de revisión de oficio.

Ante este vacío legal, se acude a la normativa estatal (Disposición Adicional 16ª de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado), para, en virtud del principio de equivalencia orgánica, concluir que, en

el caso, al haber dictado el acto objeto de revisión un Director General, la competencia para iniciar y resolver el expediente corresponde al Consejero.

Este Consejo Consultivo comparte esa conclusión, pero por razones de seguridad jurídica, aconseja modificar la legislación regional regulándose de manera precisa esta cuestión.

Dicho ésto, el Consejo Consultivo no entiende por qué esa consulta a los servicios jurídicos sobre la competencia para iniciar el procedimiento de revisión no se hizo antes. Porque, si así se hubiera hecho, se habría acortado de manera considerable la duración del procedimiento de revisión, se hubiera garantizado una mayor seguridad jurídica y una más pronta satisfacción de los intereses públicos y privados implicados en el asunto.

En efecto, el Sr. P., en su escrito de 18 de noviembre de 1998, ejercita una "*acción de nulidad*" al amparo del art. 102 LPC, por la que solicita la declaración de nulidad de diversos documentos y solicitudes presentadas por Doña D.O. a la Consejería de Agricultura. Esa petición da lugar a una escrito suscrito por el Jefe Sección de Registros e Intermediación de la Dirección General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias, de 3 de diciembre de 1998, dirigido a Doña D.O., por el que se le comunica que "*se inicia el expediente para considerar nulos los actos de declaración de arranque y transferencia de los derechos de replantación y, en consecuencia, se inicia el expediente para anular su solicitud de plantación de viñedo...*".

Independientemente de la tardanza con la que se produce la notificación de este escrito por el que se concede un trámite de audiencia a la interesada -dado que según manifiesta, la notificación no la recibió hasta el 22 de enero de 1999- y sin perjuicio de la apariencia de legitimidad que se presume de los actos de la Administración, resulta manifiesta la incompetencia de aquél funcionario para iniciar el procedimiento de revisión de la autorización de plantación sustitutiva, dado que la competencia corresponde al Consejero de Agricultura. Se trata de una incompetencia jerárquica, susceptible de convalidación a tenor del art. 67.3 LPC.

Esa misma presunción de legitimidad, sumada a la inactividad administrativa (en el expediente, tras las alegaciones de Doña D.O. oponiéndose a la revisión de la autorización de plantación y presentadas el 2 de febrero de 1999, no consta se haya realizado actuación alguna hasta el día 8 de junio de 1999), lleva al Sr. P. a creer, en el escrito presentado el 4 de junio de 1999, que su petición de anulación ha sido otorgada por silencio administrativo, al amparo de lo dispuesto en el art. 43.2 y 3 y 42. 2 y 3 LPC. Esta conclusión, sin embargo, es equivocada, puesto que, sin olvidar la incompetencia jerárquica del "órgano" que comunica el inicio del expediente de revisión, bien claro señala el art. 102.5 LPC que "*si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma*

desestimada por silencio administrativo". No pueden, por tanto, aplicarse aquellos preceptos generales, cuando en la propia Ley existe una regulación específica de silencio administrativo en los procedimientos de revisión de actos.

Si bien, del informe del Jefe Sección de Asistencia Jurídica de la Consejería, de 8 de junio de 1999, podría deducirse que el procedimiento de revisión se dá por iniciado a instancia de parte, proponiendo la anulación de todos los actos administrativos dictados, en otro, de 23 de junio, señala que el órgano competente para iniciar el procedimiento es el Consejero. Y en efecto, con esa misma fecha, el Consejero resuelve iniciar el procedimiento de revisión, a instancia del Sr. P..

Tercero

Sobre la extensión de la revisión solicitada por el Sr. P..

1.- Planteamiento de la cuestión.

El Sr. P. ha solicitado que se declaren nulos los "documentos" presentados por Doña D.O. con fecha 21 de noviembre de 1997, al afirmar que ha sido falsificada su firma y, en consecuencia, se dejen sin efecto las solicitudes de arranque, de transferencia de derechos de replantación y baja en el Consejo Regulador, retrotrayendo la situación de dos parcelas de su propiedad, en cuanto a los derechos de viñedo, al momento anterior a la presentación de dichas solicitudes.

La propuesta de resolución considera, por el contrario, a la vista de la Orden 30/97, de 28 de agosto de 1997, que *"tales solicitudes constituyen la expresión de actos de los particulares, por lo que sobre los mismos, en sentido estricto, no cabe la revisión de oficio, puesto que no es competencia de la Administración Pública la revisión de actos privados comunicados a la misma"*.

Planteado en estos términos, tiene razón la propuesta de resolución. En efecto, la Administración carece de potestad para revisar los actos de los particulares comunicados a la misma en el marco de las muy diversas relaciones jurídico-administrativas que pueden establecerse. Consecuencia de la extraordinaria "administrativización" de la sociedad actual, rara es la actividad emprendida por los particulares que no requiera la obtención de un permiso, licencia, autorización, concesión o, simplemente, de una comunicación a la Administración. Estas solicitudes o comunicaciones de los particulares, en sentido estricto, no pueden ser revisadas por la Administración.

Ahora bien, lo que debe dilucidar este Consejo Consultivo es si, en el caso concreto sometido a nuestra consideración, la *"declaración de arranque"*, y las solicitudes de

“*transferencia de derechos de plantación*” y de “*baja en el Consejo Regulador*”, tal como están configuradas por las normas que las regulan, son meros actos de los interesados o tienen una naturaleza *sui generis*, al incorporarse a ellas, en la propia “*declaración*” o “*solicitud*”, una actuación administrativa de autorización, validación, certificación o toma de razón necesaria para la plena validez y eficacia de dichos actos de los particulares.

Si éste fuera el caso, la petición del Sr. P. tendría pleno sentido, puesto que lo que pretende es que la Administración revise o anule, si concurren los requisitos para ello, su actuación de validación, certificación o toma de razón, incorporada a los documentos presentados por Doña D.O. -el “*papel*”, como se conoce en el sector vitícola- dejando sin efecto las consecuencias jurídicas que le son inherentes, retro trayéndolas a la situación en la que se encontraban originariamente. En el caso, ello implicaría que no ha existido transmisión de derechos de plantación y que el peticionario recupera la titularidad en el Registro del Consejo Regulador.

2.- Análisis del régimen jurídico aplicable.-

Es imprescindible, por tanto, analizar las peculiaridades de la intervención administrativa en la actividad vitícola y, en particular, el régimen de plantaciones, declaraciones de arranque y de transferencia de derechos de plantación.

A) Normativa aplicable.-

La regulación aplicable a los hechos sometidos a nuestra consideración está contenida en la Orden 30/97, de la Consejería de Agricultura, de 28 de agosto de 1997, *por la que se dictan normas para la campaña vitícola 1997-1998*, en la Comunidad Autónoma de La Rioja. Esta norma reglamentaria constituye un eslabón de una cadena normativa integrada por :

- Normas europeas:

-Reglamento (CEE) 822/87, del Consejo, de 16 de marzo de 1987, *por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola*.

- Reglamento (CEE) 23/87, también del Consejo y de la misma fecha, en el que *se establecen disposiciones específicas relativas a vinos de calidad producidos en regiones determinadas*, así como, finalmente, en el

- Reglamento (CEE) 3.302/90, 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*.

- Y normas estatales, algunas de las cuales tienen naturaleza de legislación básica:
 - La ley 25/1970, de 2 de diciembre, del Estatuto del vino, de la viña y de los alcoholes, desarrollada por
 - El Decreto 835/1972, de 23 de marzo, normas que establecieron un régimen general de autorizaciones para las plantaciones de viñedo, materia regulada anualmente por normas reglamentarias, así:
 - El Real Decreto 1193/1991, de 26 de julio, relativo a las campañas 1991-1992 a 1995-1996, modificado por el Real Decreto 346/1993, de 5 de marzo, y, a partir de esa fecha, por
 - El Real Decreto 2658/1996, de 27 de diciembre, por el que se regula el régimen de autorización de plantación de viñas, desarrollado por
 - La Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de 19 de junio de 1997, por la que se establece el procedimiento para la autorización de transferencias de derechos de replantación de viñedo entre distintas Comunidades Autónomas o en una denominación de origen que afecte a varias Comunidades Autónomas.

B) Transferencia de derechos de replantación.-

Para entender el sistema plasmado en la Orden 30/97, de la Consejería de Agricultura de La Rioja, de 27 de agosto, ha de recordarse que, desde 1970, la actividad vitícola está sujeta al régimen general de autorización administrativa. Nada puede hacerse sin la autorización y visto bueno de la Administración. Ese intervencionismo administrativo es una de las características resultantes de la política agraria común establecida en la Unión Europea.

De acuerdo con la referida Orden 30/97, para poder realizar una plantación sustitutiva (*"la realizada en compensación por un arranque efectuado en cualquier 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"*) se requiere la previa autorización de la Consejería de Agricultura y debe ir acompañada de la *"solicitud de transferencia de derechos de la cual provengan éstos"* (art. 4).

Para efectuar una *transferencia de derechos de replantación* (es decir, *"el cambio de la titularidad de los derechos de replantación de una parcela vitícola sobre la cual ya se ha efectuado el arranque real"*), se deberá solicitar de la Consejería de Agricultura en los

impresos normalizados del modelo T.

C) Declaración de arranque.-

La solicitud de transferencia deberá ir acompañada de la *declaración de arranque* que, "*sólo sirve para proceder a la modificación de la titularidad de los derechos de replantación del Registro, nunca para poder proceder a la plantación*" (art. 5).

La *declaración de arranque* es la comunicación obligatoria del titular de los derechos de replantación a la Consejería de Agricultura para que proceda a variar el *status* de la parcela descepada dentro del Registro Vitícola de La Rioja.

Como aclara la referida Orden 30/97, "*no es preciso, por tanto, obtener la autorización previa de la Administración, para proceder a las operaciones de arranque, pero sí lo es la comunicación de la finalización del mismo, dentro de la campaña vitícola de que se trate*".

La *declaración de arranque* se tramitará en los impresos normalizados del modelo A y, caso de que el titular y el propietario no coincidan, se deberá acreditar fehacientemente, la propiedad de los derechos de replantación.

Para que el arranque sea efectivo y genere los derechos correspondientes, éste 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.

La Orden 30/97 establece una importante previsión para lo que nos interesa: "*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 8 campañas vitícolas*".

D) Naturaleza de estas operaciones.-

Pues bien, debe destacarse que la transferencia de derechos de replantación es, *prima facie*, un negocio jurídico privado. El titular de los derechos de plantación es el del predio. Los derechos los adquiere por el arranque de la viña anteriormente existente en su predio. Puede utilizarlos para reponer la viña anteriormente existente (*replantación*) o para transferirlos a otro titular con destino a una plantación en parcela y explotación distinta (*plantación sustitutiva*). En el primer caso, los derechos de plantación son inherentes al predio y se transmiten con él, son derechos *ob rem*. En el segundo, los derechos de replantación son

susceptibles de tráfico jurídico, en cualesquiera de las modalidades posibles (propiedad, usufructo, arrendamiento, censo, hipoteca, etc.). Lo que se transfiere es un derecho procedente de un predio, pero desligado de él. El objeto de transmisión es ese derecho. Para la transmisión de los derechos de replantación basta el mero acuerdo de voluntades entre particulares.

E) Intervención administrativa en esta materia: su naturaleza.-

Ahora bien, ese negocio jurídico privado está sujeto a intervención administrativa, si bien la naturaleza o mejor, el *nomen iuris* de ésta no está suficientemente definida en la Orden 30/97, de 28 de agosto de 1997.

En efecto, el art. 5 no requiere expresamente para la transferencia de derechos de replantación autorización administrativa, como lo hace para la replantación o la plantación sustitutiva. Utiliza un circunloquio equívoco: *"para poder llevar a cabo una transferencia de derechos de plantación, se deberá solicitar la misma en los impresos normalizados del modelo T"*.

Sin esa solicitud de intervención administrativa, acompañada de la declaración de arranque, no será posible la *"modificación de la titularidad de los derechos de replantación del Registro"*. Los derechos de replantación habrán podido ser enajenados, pero mientras no se produzca el *"visto bueno"*, *"toma de razón"* o *"certificación"* de la Administración no existe posibilidad de inscripción en el Registro.

Ese equívoco en la naturaleza de la intervención administrativa, no queda paliado en el modelo oficial "T". Si bien es verdad que figura un apartado *"D. Solicitud"* en el que se dice literalmente *"solicito autorización de transferencia de derechos de replantación"*, no hay en el impreso ningún apartado reservado para diligenciar dicha autorización. Consta un apartado *"E. Diligencia"* en el que la Comunidad Autónoma debe constatar si los datos son ciertos y que se cumplen todos los requisitos exigidos y un apartado *"I. Certificación"*, en el que se dice literalmente: *"examinada la presente solicitud y efectuadas las comprobaciones oportunas, se certifica la cesión del derecho de replantación de superficie que figura en el apartado C con pérdida de derecho de replantación, que se transfiere a la superficie que figura en los apartados F y H"*.

Esta "certificación" hace las veces de autorización, en cuanto permite modificar la titularidad de los derechos de replantación del Registro Vitícola de La Rioja. Es lo que otorga valor al vulgarmente denominado *"papel"*, documento que acredita la transferencia de

derechos de plantación a favor de un tercero adquirente, pero que no opera cual si fuera un título-valor, al que es ajeno la causa del negocio, dado que esa transferencia es para una determinado predio y para plantar una determinada variedad de viña.

F) Recapitulación sobre la normativa vigente.-

La ambigüedad de la Orden 30/97, de 28 de agosto de 1997 de La Rioja, contrasta con la normativa europea y la estatal que hablan expresamente de "*autorización*" de la transferencia de derechos de replantación.

a) En efecto, el art. 4 del 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 vitícolas, dispone que "*la transferencia deberá contar con una autorización oficial previa que sólo será válida para una parcela con una finalidad precisa y para una variedad determinada*". Los Estados deben designar una autoridad responsable de "*registrar a nivel central la transferencia por la cual el cedente pierde el derecho de replantación correspondiente. Esta operación se inscribirá en el registro vitícola para su actualización...*" (art.4.2) y finalmente que "*la transferencia dará lugar a la expedición al adquirente, por parte de las autoridades competentes de un documento...*" (art. 4.3).

Es más, de acuerdo con el art. 8, "*cuando la transferencia sea objeto de una transacción comercial, quedará registrado, igualmente, el importe de dicha transacción. Las autoridades nacionales garantizarán la transparencia del mercado y la información de los viticultores sobre el coste de las transacciones*".

El Reglamento europeo exige, además, una *certificación previa*. En buena lógica y con el objeto de evitar fraudes, "*para cada solicitud de transferencia, las autoridades competentes deberán certificar la existencia del derecho objeto de la solicitud de transferencia...*" (art. 2.1). A tal efecto, "*todo arranque que pueda dar lugar a la creación de derechos de replantación deberá ser objeto de un control sobre el terreno por parte de las autoridades competentes...*".

b) La normativa estatal exige igualmente *autorización* para la transferencia de derechos de replantación. Así lo establece el art. 3, apartados 2 y 3, del Real Decreto 2658/1996, de 27 de diciembre de 1996, que regula el régimen de autorizaciones para la plantación de viña.

Si bien el Reglamento dispone un sistema centralizado de otorgamiento de las autorizaciones (en cuanto que la autorización es competencia del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación), permite, cuando la transferencia de derechos de replantación se

produzca dentro de una Comunidad Autónoma, que sea el órgano competente de la misma el que autorice la misma y la plantación sustitutiva correspondiente, debiendo comunicar al Ministerio la superficie plantada bajo esta modalidad. (art. 3, apartado 4).

En el mismo sentido, la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de 19 de junio de 1997, por la que se establece el procedimiento para la autorización de transferencias de derechos de replantación de viñedo entre distintas Comunidades Autónomas o en una denominación de origen que afecte a varias Comunidades Autónomas.

c) A la vista de lo expuesto, no parece que la Orden 30/97, recoja convenientemente las exigencias del Derecho europeo ni del estatal, en cuanto a la autorización de las transferencias de derechos de plantación.

Como demuestra el caso que ha motivado el presente dictamen, no existen garantías suficientes para evitar posibles abusos en la transferencia de esos derechos (al disponerse de unos derechos que no debieran haberse reconocido, dado que no se ha procedido al arranque correspondiente y porque el propietario de los derechos niega que los haya transmitido al adquirente), con perjuicios evidentes para terceros y con el riesgo de una inflación de derechos de replantación que puede distorsionar el mercado vitícola.

Además, como ya adelantábamos en otro supuesto en nuestro Dictamen 22/97, el rango de la disposición -mera Orden de Consejería- parece insuficiente para la regulación que pretende, habida cuenta de que se trata de desarrollar reglamentariamente normas de Derecho estatal (por de pronto, la Ley aprobatoria del Estatuto del Vino, la Vid y los Alcoholes y sus reglamentos de desarrollo), así como de trasponer en el ámbito riojano normas de Derecho Comunitario Europeo antes citadas, y de que, como dispone el art. 24.1.a) del Estatuto de Autonomía de La Rioja, corresponde al Gobierno de La Rioja -no a sus Consejeros individualmente- el ejercicio de la potestad reglamentaria, por lo que la habilitación de los reglamentos de Consejería que se contiene en el art. 35 e) de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, debe relacionarse con la más amplia conferida al Gobierno en el art. 23 g) de la misma Ley y ambos preceptos interpretarse de conformidad con el precitado art. 24.1 a) del Estatuto de Autonomía -que, a su vez, está en línea con el art. 97 de la Constitución-, de suerte que, en definitiva, hay que entender que los Consejeros sólo están habilitados para dictar normas reglamentarias cuando cuenten con una expresa habilitación para ello conferida por una norma con rango de ley o por un reglamento aprobado por el Gobierno de La Rioja, y no genéricamente, sino para cada caso o aspecto concreto regulable.

Pues bien, aplicando el anterior razonamiento a las Órdenes como las que presenta el

caso que nos ocupa, resulta que, si se excluye el art. 35 e) de la Ley 3/95 que, a nuestro juicio, hay que interpretar en la forma que hemos señalado, no existe norma alguna con rango de ley o de reglamento del Gobierno de La Rioja que habilite expresamente a la Consejería de Agricultura para dictar concretamente estas Órdenes sobre plantaciones y operaciones similares de viñedos en desarrollo de legislación estatal y comunitaria europea, problema éste que debe corregirse para evitar la inseguridad jurídica en un ámbito tan importante para la economía riojana como es el vitivinícola.

G) Consecuencias jurídicas.-

En conclusión, en la declaración de arranque y de baja en el Consejo Regulador y en la solicitud de transferencia de derechos de replantación no hay una simple actividad de un particular, sino que esta comunicación da lugar a una actuación administrativa de comprobación y de carácter autorizante, susceptible ésta última de revisión, cuando concurren los requisitos para ello.

Lo peculiar del caso es que en el mismo escrito de comunicación del particular (los modelos oficiales "A" y "T") se incorpora la actuación administrativa, el acto administrativo propiamente dicho, pero la revisión sólo puede extenderse, ello es obvio, a esta última.

Para las primeras (declaración de arranque y solicitudes de inscripción en el Registro de parcelas con derecho a replantación y de baja en el Registro de Viñas del Consejo Regulador) la actuación administrativa se concreta en el reconocimiento del derecho de replantación y en la inscripción en el Registro de Parcelas con derecho a replantación (Apartado "G" del impreso oficial).

Para la segunda (solicitud de transferencia de derechos), la actividad de la Administración se plasma en la "*certificación*" de la cesión de derechos que, en realidad, es, de acuerdo con el Derecho europeo y estatal, una verdadera "*autorización*".

En un plano abstracto, por tanto, la Administración regional puede revisar el contenido de la actuación administrativa desplegada en relación con esos documentos comunicados por los particulares. Y, en dicho plano abstracto, es fundada la petición de revisión de los "documentos" solicitada por el Sr. P., revisión que podría concluir con una rectificación de lo actuado, esto es, en el caso: constatando que no se ha producido el arranque y, por tanto, que no han nacido derechos de replantación, rectificando el Registro y atribuyendo de nuevo la titularidad al Sr. P..

Cuestión distinta es si, en el plano concreto, concurren los requisitos de la revisión de acuerdo con el art. 102 LPC. Alega el Sr. P. que la firma que aparece como suya en el impreso de declaración de arranque y en la solicitud de transferencia de derechos, ha sido falsificada y que no ha cedido sus derechos a Doña D.O.. Si ello fuera cierto- extremo que niega Doña D.O. al afirmar que ha existido un acuerdo económico-, estaríamos ante una causa de nulidad del art. 62.d) LPC que viciaría efectivamente la actuación administrativa (autorizante o certificante).

Pero, como afirma correctamente la propuesta de resolución, *"dicho motivo no puede ser estimado por la Administración Pública, ya que requiere un pronunciamiento judicial que determine si esa falsificación se ha realizado y en ningún momento la parte actora adjunta resolución judicial alguna determinando tal extremo"*.

En efecto, la declaración de nulidad de actos administrativo dictados como consecuencia de una infracción penal requiere precisamente la existencia de una sentencia condenatoria por los Tribunales ordinarios, dado el carácter prejudicial que poseen las cuestiones penales, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo (Cfr. Sentencia, de 10 de octubre de 1984).

De ahí que no sea aceptable la valoración que acerca de la eventual falsificación de firma se contiene en el escrito comunicado a D^a. D.O. el 3 de diciembre de 1998.

Las anteriores conclusiones no significan que la Administración haya de permanecer indiferente ante la noticia de un posible delito pues, si observa indicios suficientes de su existencia, debe remitir las actuaciones al Ministerio Fiscal en los términos del art. 262 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal..

Cuarto

Sobre la existencia de una causa de nulidad de pleno derecho en la autorización de plantación sustitutiva otorgada a Doña D.O..

Doña D.O. se opone a la revisión de la autorización de plantación sustitutiva alegando que ha existido un acuerdo económico con el Sr. P. para obtener la cesión de los derechos de replantación, cesión que acordaron formalizar ante la Consejería, mediante la presentación de la solicitud de transferencia de derechos de replantación.

Por todo lo razonado en el Fundamento de Derecho Tercero acerca del régimen

jurídico de las solicitudes de transferencia de derechos de plantación, es correcta la afirmación hecha en la propuesta de resolución cuando dice que el impreso de solicitud no puede considerarse como el contrato que han debido suscribir las partes.

El negocio *inter privatos* es previo, si bien requiere para su completa eficacia y, concretamente, para que surta efectos en el Registro, la autorización de la Administración (certificación o autorización propiamente dicha).

Por ello, no puede considerarse, como hace la Propuesta de resolución sometida a nuestra consideración, que la solicitud es una mera comunicación del negocio jurídico privado, puesto que la intervención administrativa (certificante, según la Orden 30/97, o autorizante según la normativa europea y estatal) que se incorpora al documento es un requisito imprescindible para modificar la titularidad del Registro vitícola.

Por obvias razones de seguridad jurídica, esa actividad certificante o autorizatoria no debiera ser realizada de manera rutinaria. Con ello se evitarían problemas como el suscitado en este expediente que perjudican intereses privados pero también los generales ligados a la actividad de este importante sector para la economía de La Rioja.

Lamentablemente, en la Orden 30/97 no se exigía que la solicitud de transferencia de derechos de replantación fuera acompañada de la acreditación del contrato de compraventa de los mismos ni -como exige el Reglamento europeo- constancia del montante de la transacción, razón por lo que -afirma la Propuesta de Resolución- la Administración se encuentra obligada a tramitar dicha solicitud "*con tal que conste las firmas de adquirente y cedente*".

Este inadecuado sistema ha sido rectificado, afortunadamente, para la presente campaña vitícola, dado que, ahora, la Orden 19/99, de 1 de septiembre de 1999, por la que se dictan normas para la campaña vitícola 1999/2000, en la Comunidad Autónoma de La Rioja, exige el contrato de compraventa de los derechos de replantación (art. 4.5).

Lo alegado por Doña D.O., no enerva, por tanto, la acción de nulidad emprendida por el Sr. P., caso de que existiesen otros motivos que legitimasen la potestad revisora de la Administración.

Y ello es lo que concurre en el caso. La plantación sustitutiva autorizada por el Director General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias de La Rioja incurre, como correctamente señala la Propuesta de Resolución, en el supuesto de nulidad de pleno previsto en el art. 62.f) LPC, en cuanto que de la autorización derivan facultades o derechos, careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición.

En efecto, el propio concepto de plantación sustitutiva está vinculado a un "*arranque efectuado en cualquier otra parcela no perteneciente a la propia explotación vitícola*". El previo arranque de otra parcela, la cedente de los derechos de replantación, es requisito esencial para el otorgamiento de la autorización. Y el arranque debe ser "*efectivo*" y "*total*" de manera que no es válido el simple abandono de la viña.

En la *declaración de arranque* suscrita por Doña D.O. y Don B.P. (con independencia de la posible falsificación de su firma) consta que las parcelas cedentes del derecho se han arrancado el 21 de noviembre de 1997. Sin embargo, en el *acta de campo* suscrita por Técnico competente consta que el día 11 de noviembre de 1998 (esto es, casi un año después), existía en las parcelas "*una plantación de viña sin atender*", esto es, una viña abandonada y que, por tanto, no se había producido el descepe que exige la normativa.

Concurre, por tanto, la causa de nulidad del art. 62.f) LPC que legitima al Consejero de Agricultura para anular la autorización de plantación sustitutiva otorgada a favor de Doña D.O..

Si bien es cierto que el sistema normativo, escuetamente descrito más arriba, no garantiza una completa seguridad en las operaciones de transferencia de derechos de replantación necesarios para autorizar plantaciones sustitutivas, y que hubiera sido deseable un mayor rigor y celo en la comprobación de la veracidad de los datos comunicados por los particulares (los referidos a la realidad del arranque y los de la compraventa de los derechos), el principio de buena fe no permite amparar la petición de Doña D.O. por la que reclama, caso de que se anule la autorización en su día otorgada, indemnización de daños y perjuicios.

Independientemente de que ella haya afirmado que la obligación de descepar correspondía al Sr. P. -extremo que éste niega, al negar la mayor, esto es, que haya habido cesión de derechos-, Doña D.O. aparece en el impreso oficial como "*cultivadora*" y firmante de la declaración de arranque, que se afirma realizado el 21 de noviembre de 1997, cuando ello no era realidad.

Si esa comunicación, determinante del reconocimiento de derechos de plantación y de la solicitud de transferencia de derechos de replantación, era, en ese extremo, falsa, no puede pretender ahora que, comprobada por la Administración la falta de arranque efectivo y total de la parcela, ésta le indemnice los daños y perjuicios cuyo origen está en su declaración falsaria.

Independientemente de lo señalado, este Consejo Consultivo, recomienda a los

servicios correspondientes que, en la medida en que los medios personales y materiales lo permitan, exista una simultaneidad entre la función certificante y de comprobación de la Administración en relación con las autorizaciones vitícolas..

CONCLUSIONES

Primera

La autorización de plantación sustitutiva otorgada por el Director General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias, el 27 de abril de 1998, incurre en la causa de nulidad prevista en el art. 62.f) LPC, razón por la que este Consejo consultivo informa favorablemente la anulación de la misma, sin que proceda ningún tipo de indemnización por daños y perjuicios.

Segunda

No procede revisar de oficio las actuaciones administrativas relativas a la declaración de arranque y a las solicitudes de transferencia de derechos de replantación y de baja en el Registro vitícola, por las razones y en los términos expuestos en el Fundamento de Derecho Tercero de este dictamen.

Tercera

El Consejo Consultivo recomienda se tengan en cuenta las sugerencias que se contienen en el cuerpo de este dictamen para evitar en el futuro supuestos como el que suscita este expediente.

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