

En Logroño, a 29 de Julio de 2002, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con la asistencia de su Presidente D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros, D. Pedro de Pablo Contreras y D. José M^a Cid Monreal, y del Letrado-Secretario General D. Ignacio Granado Hijelmo, habiendo excusado su asistencia los Consejeros Don Antonio Fanlo Loras y Doña María del Bueyo Díez Jalón y actuando como ponente D. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

40/02

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural en relación con el procedimiento administrativo de revisión de oficio de la autorización de replantación de fecha 7 de mayo de 2001, por una superficie equivalente a 0,44 Has, en el Polígono 3, parcela 25 del término municipal de Ausejo al incurrir tal acto administrativo en motivo de nulidad de pleno derecho previsto en el apartado f) del artículo 62.1 de la Ley 30/92.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

En fecha 10 de abril de 2001, se presentan ante la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, sendos escritos por D. L.M.M. y Dña^a M.R.R.S., a los que se acompañaba la documentación que, en opinión de los citados, acreditaba la propiedad de los derechos de replantación de la finca rústica catastrada al Polígono nº 3, parcela nº 25, en pago de *ROMITA*, término municipal de Ausejo (La Rioja).

Dichos escritos, parece ser, son consecuencia del requerimiento efectuado ante la presentación de impresos de solicitud de arranque, entre otras, de la parcela anteriormente referida, por parte del Sr. M.M. y conocer la Sección de Intermediación de viñedo, la existencia de discusión acerca de la propiedad de la parcela, entre el cultivador y quien aparecía como propietaria de la misma.

El cultivador, Sr. M., adjunta a su escrito, única y exclusivamente, una Sentencia de la Ilma. Audiencia Provincial de Logroño, de fecha 28 de junio de 2000, por la que se desestima una acción de desahucio en precario, instada por la propietaria, Dña^a F.S.R., por considerar la Audiencia que la cuestión litigiosa es cuestión compleja, por cuanto podríamos encontrarnos ante un supuesto de accesión invertida y, por lo tanto, no es posible que la misma sea debatida en los estrechos cauces de este tipo de procedimientos.

Sin embargo, la Sentencia da por acreditadas las siguientes cuestiones:

- Que la Sra. M.R.R.S., es titular registral de la finca.
- Que la finca ha venido siendo cultivada por el padre del Sr. M., desde hace unos cincuenta años, y posteriormente por el propio Sr. M..

- La titularidad de la viña en los registros administrativos es del Sr. M. en tanto que cultivador de la misma.
- No consta quien efectuó la plantación de viña.

Por su parte, la Sra. M.R.R.S. adjunta a su escrito certificado de defunción de su tía, Dña^a F.S.R., copia simple del testamento en la que se le nombra heredera; escritura de donación de la finca discutida a favor de su tía Dña^a F.S.R.. Igualmente adjunta documentación acreditativa de un intento del Sr. M. de obtener la inscripción en el Catastro a nombre de su hermana de la parcela discutida, lo que consigue en un primer momento, hasta que la Sra. Sala recurre a la Gerencia Territorial del Catastro, quien vuelve a dejar las cosas en su situación anterior.

Segundo

A la vista de ambos escritos, en fecha 11 de Abril de 2001, por el Jefe de Sección Normativa y Asistencia Técnica de la Consejería, se emite informe, por el que concluye que debe tramitarse la solicitud del Sr. M.M., advirtiéndole expresamente que la determinación de la titularidad es competencia de la jurisdicción civil y que, si en la misma no acredita que la plantación fue efectuada por su padre, jugará la presunción del artículo 359 del Código Civil a favor de la propietaria de la finca.

Tercero

En fecha 7 de mayo de 2001, por la Sección de Intermediación y Viñedo, se emite informe que procede a resolver la adjudicación de los derechos de replantación a favor de D. L.M.M..

Cuarto

En fecha 8 de mayo de 2001, se remite al citado Sr. M.M., solicitud de replantación de viñedo, autorizada. En dicha comunicación, se le hace saber expresamente la advertencia anteriormente señalada en el informe del Jefe de Sección Normativa y Asistencia Técnica.

Quinto

En fecha 30 de julio de 2001, la Sra.M.R.R.S., comparece por escrito ante la Consejería, en la que expresa su malestar por no haber sido notificada de la Resolución de la solicitud del Sr. M.M., solicitando la revocación del acto administrativo por el que se concede el derecho de replantación al Sr. M.M..

Sexto

A la vista del contenido de este último escrito, el Director General de Instituto de Calidad Agroalimentaria de La Rioja, remite a la Secretaria General Técnica, copia del expediente por si procede la revisión de oficio de la autorización de plantación, hasta

que se produzca Sentencia firme que atribuya dicho derecho al cultivador o al propietario.

Séptimo

Consta en el expediente, un informe de la situación actual de la parcela, de la responsable del Programa de Viñedo, de fecha 31 de agosto de 2001.

Octavo

En fecha 22 de octubre de 2001, el Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, resuelve incoar de oficio procedimiento de revisión de la autorización de la solicitud de replantación, del Director General del Instituto de Calidad Agroalimentaria de La Rioja, por causa de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1.f) de la Ley 30/92.

Noveno

En fecha 13 de noviembre de 2001, el Abogado, D. S.C.C., actuando como mandatario verbal de D. L.M.M., presenta escrito de alegaciones oponiéndose a dicha revisión.

Décimo

En fecha 15 de noviembre de 2001, por la Sra. M.R.R.S., se presenta escrito en apoyo de la revisión de la autorización de replantación concedido al Sr. M.M..

Undécimo

En fecha 13 de diciembre de 2001, se formula propuesta de resolución, anulando parcialmente la autorización de replantación por una superficie equivalente a 0,44 Ha, en el polígono 3, parcela 25 del término municipal de Ausejo al concurrir causa de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1.f de la Ley 30/92, proponiendo igualmente una anotación en el Registro de Viñedo, relativa a la imposibilidad de hacer uso de los derechos de plantación de la finca 25 del Polígono 3 de Ausejo, en cuanto su propiedad no sea declarada por el Órgano Jurisdiccional competente en dicha materia, al tiempo que se considera que la anulación de replantación no hace surgir a favor de D. L.M.M., derecho a indemnización alguna, por cuanto dicha anulación es fiel reflejo y causa de las relaciones jurídicas existentes entre las partes y probadas ante la Administración Pública, por lo que no pueden considerarse lesión indemnizable a los efectos del artículo 141.1 de la L.P.A.

Duodécimo

En fecha 28 de mayo de 2002, se emite informe por la Dirección General de Servicios Jurídicos, mostrando su conformidad con la propuesta de resolución.

Antecedentes de la Consulta

Primero

Por escrito fechado el 17 de junio de 2002 , registrado de entrada en este Consejo el 26 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de 26 de junio de 2002, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Designado ponente el Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo señalada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

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

De acuerdo con el artículo 102 de la Ley 30/92, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, la revisión de actos administrativos por la propia Administración, ha quedado reducida a aquellas que incurran en alguna de las causas de nulidad, recogidos en el artículo 62.1 de la referida Ley.

Constituye un requisito procedimental de la revisión, la existencia de un previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano equivalente de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1 de dicho artículo 102 L.P.C.

La preceptividad de este dictamen, está igualmente establecido en los artículos 11.f) de nuestra Ley Reguladora de 31 de mayo de 2001, así como en el artículo 12.f) de nuestro Reglamento Orgánico y Funcional, aprobado por Decreto de 24 de enero de 2002.

Segundo

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

El procedimiento de revisión en el caso sometido a nuestra consideración, se ha iniciado por acuerdo del Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, a instancia de la Sra.M.R.R.S..

La propuesta de resolución justifica la competencia del Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, basándose para ello en la Disposición Adicional Sexta de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Como ya hemos señalado en anteriores Dictámenes, 32 y 38/1999, esta solución es la adecuada, ante la laguna existente al respecto en la legislación autonómica. Es por ello que reiteramos igualmente nuestra recomendación, en el sentido de manifestar la conveniencia de modificar la legislación autonómica, a fin de evitar el vacío legal actualmente existente en materia de revisión de oficio en este aspecto.

Tercero

La doble perspectiva -de Derecho privado y de Derecho público- en el análisis

de los llamados “derechos de plantación”, o “de replantación” de viñedo.

La posición de este Consejo Consultivo sobre la naturaleza y modo de operar de los llamados “derechos de plantación”, o de “replantación” de viñedo, ha quedado fijada por extenso en nuestro Dictamen 11/01, sin que resulte necesario reiterarla ahora en

abstracto, bastando con recordarla en cuanto atañe al caso concreto sometido a nuestra consideración, al cual debemos aplicarla.

La intervención administrativo –concretada en la concesión de los llamados “*derechos de plantación*”, o “*de replantación*” de viñedo –opera sobre derechos subjetivos privados preexistentes atinentes a las fincas rústicas. A la hora de dictar sus actos en esta materia, la Administración no goza de total autonomía respecto a dichos derechos privados, ni éstos son una cuestión exclusiva de la jurisdicción civil que en nada afecte a las resoluciones y decisiones de aquélla. Por el contrario, procede la revisión de los actos administrativos capaces de generar esos llamados “*derechos de plantación o replantación*” si se demuestra que las titularidades jurídico-privadas sobre la finca afirmadas por los interesados, que constituyen presupuesto para la validez de aquellos, son inexistentes o falsas. Nos encontraríamos en el caso de la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos “*contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos, cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición*” (art. 62.1.f) de la Ley 30/92).

Puede y debe decirse, entonces, que el examen de tales titularidades jurídico-privadas ha de llevarse a cabo necesariamente por la Administración, en tanto que son “*requisito esencial*” para la validez de los actos administrativos cuya revisión se pide, a cuyo efecto constituyen una suerte de “*prejudicialidad*” civil en cuyo examen, a los solos efectos de resolver el expediente, debe entrarse, por supuesto, sin perjuicio de lo que al respecto puedan decidir los Jueces y Tribunales del orden jurisdiccional civil, a los que compete en exclusiva declarar, con los efectos y la santidad de la cosa juzgada, la existencia y entidad de las titularidades y los derechos subjetivos privados.

Cuarto

La perspectiva de Derecho privado.

El análisis de la perspectiva de Derecho privado nos ofrece las siguientes conclusiones de importancia al objeto de la resolución del expediente.

- Por lo que se refiere al aspecto de la titularidad o, mejor dicho, propiedad, de la finca objeto del expediente y que es la catastrada al Polígono 3, parcela 25 del término municipal de Ausejo, la Administración debe tener por acreditada la condición de propietaria de la Sra. M.R.R.S. y ello por herencia de su difunta tía Dña^a F.S.R., quien, a su vez, la había adquirido por donación de su madre Dña^a F.R.M.. Así, se ha adjuntado al expediente copia de dicha escritura de donación, habiéndose acreditado el fallecimiento de la Sra. F.S.R. y la institución testamentaria a favor de su sobrina. Por otra parte, la Sentencia en la que el Sr.M. pretende justificar su derecho, ya considera acreditada la propiedad de la finca en cuestión, a favor de la citada S^a F.S.R..

A este concreto particular, es preciso indicar que la Sentencia de la Ilma. Audiencia Provincial de Logroño, a la que con tanto insistencia se refiere el Sr. M., debe ser entendida en sus justos términos por cuanto siendo cierto que la misma estima el recurso de apelación interpuesto en su día, rechazando la acción de desahucio entablada, ello lo realiza por considerar que lo que se discutía en el citado procedimiento excedía los estrechos cauces procesales del juicio de desahucio por cuanto, de ser cierta la postura defendida por el Sr. M., podríamos encontrarnos ante un

supuesto de accesión invertida. Sin embargo, la Sentencia no manifiesta en ningún momento que se dé dicha circunstancia por cuanto, aunque la Sentencia indica también que la titularidad de la viña a los efectos del Registro del Consejo, regulador corresponde al Sr. M., que es la persona que ha venido cultivando la finca y quién recibió en su día la cartilla de viticultor, lo cierto es que no existe constancia alguna de quien procedió en su día a la plantación de la viña, cuyo arranque posterior ha generado el derecho de replantación.

Es importante destacar que la escritura de donación a la que nos hemos referido anteriormente, al describir la finca se refiere a la misma como “*viña secano de segunda*” lo que viene a incidir en el hecho de que en el año 1978 fecha de la citada donación la finca ya estaba plantada de viña.

Frente a la documentación aportada por la S^a M.R.R.S., el Sr. M. no ha aportado al expediente más prueba que la Sentencia de la Ilma. Audiencia Provincial de Logroño, recaída en el recurso de apelación interpuesto a su instancia, y de la que en modo alguno se puede obtener circunstancia alguna que permita considerarle como titular de derecho alguno sobre la plantación de viña existente en la finca. Sin que por otra parte el Sr. M. haya alegado cualquier otro tipo de derecho ni sobre la finca ni sobre lo plantado en ella, siendo sumamente indicativa la maniobra que se pretendió realizar en su día de cambiar la titularidad catastral de dos fincas, una la que es objeto del presente expediente, y que se intentó atribuir a una hermana del Sr. M. en perjuicio de la S^a F.S.R., que era la titular catastral en aquel momento, y otra que estaba atribuida a la citada hermana del Sr. M., que se pretendió adjudicar a nombre de la citada S^a F.S.R.. Esta maniobra, lo único que hace es teñir la postura del Sr. M. de un evidente “*fumus fraudis*”, por cuanto, por una parte, lo lógico sería que la finca se la atribuyese a él personalmente y no a una hermana, y, por otra parte, porque en ambas solicitudes

presentadas, una a nombre de la S^aM.R.R.S. y otra al de su hermana, aparecen con la misma firma, que curiosamente coincide con la de la solicitud de autorización de viñedo y de inscripción en el registro de Viñas, en la que el Sr. M. aparece, sin embargo, como propietario.

En base a lo manifestado, considerando que la finca es propiedad de la S^a M.R.R.S., igualmente debe extenderse dicha consideración a la propiedad de las cepas, y ello además de lo ya manifestado, por aplicación directa del principio proclamado en el artículo 350 del Código Civil, “*superficies solo cedit*”.

Quinto

La perspectiva de Derecho Público.

En el análisis de este otro plano fundamental para la resolución del asunto sometido a nuestra consideración, se obtienen, a nuestro juicio, las siguientes conclusiones:

El acto administrativo de fecha 7 de mayo de 2001, por el cual se tuvo por constatado el arranque declarado por D. L.M.M., en la parcela nº 25 del Polígono 3 de Ausejo, se reconoció el “*derecho de replantación*” por plazo de dos campañas y se inscribió dicha finca en el Registro administrativo de Parcelas con derecho a replantación, es nulo de pleno derecho, toda vez que el mismo fue contrario al

ordenamiento jurídico concediéndose al interesado *“facultades o derechos careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición”*. (art. 62.1.f de la Ley 30/92)

La existencia de una titularidad jurídico-privada sobre la finca que faculte para arrancar el viñedo plantado en ella es requisito esencial para la validez del indicado acto administrativo.

Pues bien, en este caso, en la solicitud que provocó la resolución positiva de la Administración, resultan ser falsos, al menos, la afirmación de ser el propietario de la tierra D. L.M.M., y la de tratarse, en cuanto a la finca concernida, de una explotación *“directa o en propiedad”*, omitiéndose toda referencia al título en cuya virtud se poseía y cultivaba la finca. Acreditada la carencia de titularidad, tanto sobre la parcela, como sobre las cepas y siendo tal titularidad requisito necesario o esencial para que la Administración pueda conceder efectos jurídicos al arranque, se antoja evidente la apuntada nulidad.

Por otra parte, consideramos que no obsta a dicha nulidad el hecho de que el Sr. M.M., haya procedido a verificar el arranque de la plantación existente como se indica en la solicitud por cuanto, al carecer de derecho subjetivo alguno que le facultara para arrancar una viña ajena, tal derecho de plantación derivado del arranque correspondería al verdadero propietario de la tierra.

En definitiva, siendo nulo el acto de reconocimiento de derechos de replantación e inscripción en el Registro de Parcelas con derecho a replantación, también lo es la autorización de replantación de fecha 7 de mayo de 2001, en lo relativo a la superficie de equivalente a 0,44 Has. en el Polígono 3, parcela 25, del término municipal de Ausejo, por concurrir causa prevista en el artículo 62.1.f de la Ley 30/92.

Es preciso igualmente indicar que, desde la primera solicitud realizada por el Sr. M.M., los servicios de la Consejería de Agricultura, por razones que no constan en el expediente, ya tenían constancia de que la propiedad sobre la parcela era cuestión controvertida, por lo que en todo momento indicaron al Sr. M. la necesidad de que debería acreditar el hecho de haber realizado su padre la plantación de vid de la finca, cosa que no realiza a lo largo del expediente. Es, por lo tanto, lógica la conclusión, contenida igualmente en la propuesta de resolución, en el sentido de considerar la improcedencia de responsabilidad alguna en la Administración por la revocación de la autorización concedida en su día, por cuanto la misma se basó en su momento en la propia conducta del Sr. M., lo que excluye cualquier tipo de responsabilidad de la Administración.

Este Consejo Consultivo, se aparta sin embargo del contenido de la propuesta cuando deja en suspenso la posibilidad de hacer uso de los derechos de plantación, en tanto su propiedad no sea declarada por el órgano jurisdiccional competente en la materia. A nuestro juicio y en base a lo manifestado en el presente dictamen, debe, una vez declarada la nulidad de los anteriores actos, resolver favorablemente la solicitud formulada por la Sra. M.R.R.S., en concepto de propietaria y a falta de prueba alguna de la existencia de derecho subjetivo de tercero, real o personal, al uso y disfrute de la viña y facultad para arrancarla, dicha condición de propietaria del terreno, le sirva también para que la Administración la declare titular de la posición jurídico pública en que consisten los llamados derechos de replantación.

Y todo ello sin perjuicio de que las partes puedan comparecer ante a jurisdicción civil para acreditar la titularidad real de la plantación arrancada en su día, así como las posibles compensaciones a que hubiese lugar, si se considerase al Sr. M. como

poseedor de buena fe, o si la Sra. M.R.R.S., llegado el caso, decidiese hacer uso de la facultad de elección que le concede el artículo 361 del Código Civil.

C O N C L U S I O N E S

Primera

Procede la revisión de los actos administrativos a que se contrae el presente expediente, por concurrir en ellos la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1.f) de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y, en consecuencia, anularse parcialmente la autorización de replantación de fecha 7 de mayo de 2001 por una superficie equivalente a 0,44 Has. en el Polígono 3, parcela 25, que se replantaron en una parcela sita en término municipal de Alcanadre, formada por las parcelas 9, 14, 10, 13, 189 y 7 del Polígono nº 5.

Segunda

Procede igualmente, atribuir a la Sra. M.R.R.S., los derechos de replantación surgidos por el arranque del viñedo de la parcela nº 25 del Polígono 3 de Ausejo, quien deberá figurar como titular en el Registro de Plantaciones de Viñedo de la Consejería, debiendo inscribirse igualmente la referida parcela a nombre de la Sra. M.R.R.S., en el Registro de Parcelas con derecho a replantación.

Tercera

Y todo ello sin perjuicio de que las partes puedan comparecer ante a jurisdicción civil para acreditar la titularidad real de la plantación arrancada en su día, así como las posibles compensaciones a que hubiese lugar, si se considerase al Sr. M. como poseedor de buena fe, o si la Sra. M.R.R.S., llegado el caso, decidiese hacer uso de la facultad de elección que le concede el artículo 361 del Código Civil.

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