

En Logroño a 17 de septiembre de 2002, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, actuando como ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por mayoría y con el voto particular del Consejero D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, el siguiente

DICTAMEN

56/02

Correspondiente a la consulta trasladada por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural en relación con el expediente de revisión de oficio del acto administrativo de modificación de los datos de titularidad de una viña, en el Registro de Plantaciones de Viñedo, en favor de D. E. D.S..

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La finca concernida por el presente expediente (una viña que corresponde a las parcelas catastrales núms. 71 y 74 del Polígono 13 de San Asensio) era propiedad de don F.S.A, el cual, en escritura pública de fecha 1 de agosto de 1969, la transmitió en pleno dominio a su sobrino D. E. D.S. y su esposa, D^a G.H.T., para su sociedad conyugal, como contraprestación a la obligación asumida por éstos de prestarle alimentos hasta su muerte y estableciendo una condición resolutoria para el caso de incumplimiento de aquélla.

En 1972, fallecido D. F.S., se canceló en el Registro de la Propiedad de Haro la indicada condición resolutoria, quedando inscrita la propiedad de la finca (que corresponde a las registrales

núms. 6.607 y 4.227) a favor de los cónyuges D. E. D.S. y D^a G.H.T. como libre de cargas y condiciones.

Segundo

En 1975, el propietario, D. E. D.S., concertó con D.E.A.M. un contrato de arrendamiento de varias fincas rústicas, entre las que se encontraba la viña que corresponde a las parcelas catastrales núms. 71 y 74 del Polígono 13 de San Asensio.

En su condición de arrendatario y cultivador de la viña, D. E.A. pasó a figurar en el Registro de viñedo del Consejo Regulador de la Denominación de Origen, obteniendo la pertinente cartilla de viticultor que ampara la producción de uva dentro de dicha Denominación de Origen en las sucesivas campañas.

Al establecerse el Registro de Plantaciones de Viñedo que se lleva por la Consejería de Agricultura del Gobierno de La Rioja (lo que tuvo lugar por virtud de la Orden 1/1985, de 14 de enero, que creó los Registros de Plantaciones de Viñedo y de Parcelas con derecho de replantación), y como quiera que el mismo se formó por traslado de los datos entonces existentes en el Registro del Consejo Regulador, pasó a figurar como titular de la plantación de viñedo existente en la referida finca el citado arrendatario don E.A.M..

Tercero

El 22 de marzo de 1996, el arrendador, D. E. D.S., requirió notarialmente al arrendatario, D.E.A.M., para que, a la conclusión del año agrícola 1995-96, dejara expeditas y a la libre disposición de aquél todas las fincas objeto del contrato de arrendamiento celebrado en 1975, al extinguirse éste en ese momento por terminación del plazo pactado y de las sucesivas prórrogas.

A resultas de este requerimiento, el 1 de octubre de 1997, D. E.D. y D. E.A. firmaron un nuevo contrato privado de arrendamiento que tuvo por objeto once de las fincas rústicas propiedad del primero. Dicho contrato está vigente en la actualidad, al haberse pactado para el mismo un plazo de duración de cinco años y terminar, por tanto, al finalizar el año agrícola 2001/2002 (o sea, en septiembre de 2002), tal y como —con cita de lo dispuesto en el artículo 28

de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias— se prevé expresamente en su estipulación segunda. Sin embargo, es importante resaltar que las viñas a que se refiere el presente expediente no fueron incluidas entre las fincas objeto de este nuevo y vigente contrato de arrendamiento rústico.

Cuarto

Pese a que, según resulta de lo expuesto, desde la finalización del año agrícola 1995/96 D.E.A.M. no era ya arrendatario de la viña a que se contrae este expediente, lo cierto es que, a partir de esa fecha, por un lado, continuó poseyéndola por mera tolerancia del dueño y sin pagar renta alguna —esto es, como simple precarista— y, por otro, mantuvo la condición de titular en el Registro de Plantaciones de Viñedo de la Consejería y se benefició en las sucesivas campañas de la inclusión de la misma en la Cartilla de Viticultor que ampara la producción de uva bajo la Denominación de Origen Calificada Rioja.

Deseando el propietario poner fin a esta situación, y tras mantener —según afirma— varias conversaciones infructuosas con el antiguo arrendatario, aquél optó por promover unilateralmente un cambio en los datos existentes en el Registro de Plantaciones de Viñedo de la Consejería.

De este modo, el 31 de mayo de 2000, y sirviéndose para ello del modelo normalizado de *“Solicitud de modificaciones en el Registro de Plantaciones de Viñedo”* facilitado por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural del Gobierno de La Rioja, se formuló una solicitud de cambio de titular en relación con la finca que corresponde a las parcelas catastrales núms. 71 y 74 del Polígono 13 del término municipal de San Asensio. Dicho modelo prevé la firma del titular anterior según este Registro administrativo, la del propietario de la finca y la del nuevo titular. En este caso, las tres firmas señaladas fueron efectuadas por una misma persona, al parecer el hijo del propietario D. E. D.S.. En el espacio reservado para la firma del antiguo titular, el firmante incluye la abreviatura “P.O.”, “por orden”.

Recibida la anterior solicitud, la Consejería requirió del solicitante y nuevo titular, D. E. D.S., para que acreditase su condición de propietario de la finca, a cuyo efecto el interesado, con fecha 10 de junio de 2000, aportó copia de la escritura pública a que nos hemos referido en el antecedente de hecho primero de este Dictamen.

Finalmente, con fecha 31 de julio de 2000, la Consejería incorporó al Registro de Plantaciones de Viñedo el cambio de titularidad solicitado.

Quinto

A la vista de la remisión por parte de la Consejería de un formulario para la declaración de la cosecha de la campaña 2000/2001, D. E.D. remitió a aquélla un escrito —de fecha 19 de abril de 2001— exponiendo que dicha cosecha no fue recogida por él, suponiendo que la viña habría sido recolectada por el precarista don E.A., con cuyo motivo aportó los documentos justificativos de dicha situación de precario, ya aludidos en este dictamen.

Por otra parte, mediante contrato privado de fecha 3 de mayo de 2001, D. E. D.S. arrendó la viña a que se refiere el presente dictamen a D. F.J.F. por un plazo de cinco campañas agrícolas (2001 a 2006). En la cláusula 5.^a de este contrato se especificó que, “como quiera que el cambio de titularidad en el Registro de Plantaciones de Viñedo se llevó a efecto en 31 de mayo de 2000 (sic), la cartilla de viticultor en esta Campaña 2001 será expedida por el C.R.D.O. Calificada Rioja a nombre del arrendador Sr. D.”, no obstante lo cual “el arrendatario es el legítimo titular de los derechos y, por tanto, de los kilos asignados a tal cartilla”.

Sexto

En escrito de fecha 30 de mayo de 2001, presentado en el Registro de la Consejería al día siguiente, D.E.A.M. expuso haber tenido información del cambio operado en el Registro de Plantaciones de Viñedo, señalando que la finca “está arrendada desde hace más de veinte años a mi persona” y que “si se ha producido dicha modificación, lo ha sido sin el aviso previo al arrendado, ni la firma del mismo, vulnerando la legislación hoy día en vigor”; por lo cual terminó solicitando “sea tenida en cuenta esta comunicación sirviendo la misma para rectificar lo modificado y proceder a dejar en suspenso la referida actuación”.

Por otra parte, con fecha 28 de septiembre del mismo año 2001, el mismo don E.A. presentó escrito en el Consejo Regulador —que, lógicamente, había expedido la Cartilla de Viticultor para la campaña 2001/2002 a nombre de D. E.D.— solicitando se mantuviera la

Cartilla a su nombre hasta que la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural resolviera el recurso que formuló en mayo.

Esta última solicitud fue resuelta por el Presidente del Consejo Regulador en resolución de fecha 26 de noviembre de 2001. En la misma —que se dictó tras haber constatado un técnico del organismo que las tareas de vendimia se llevaban a efecto por el propio D.E.A.M.—, se desestimó la solicitud de éste para el amparo de la producción de uva resultante sobre las parcelas de San Asensio, Polígono 13, números 71 y 74, “por no corresponderle la titularidad de las mismas” según el Registro de Plantaciones de Viñedo, a la vez que se acordó “dar cuenta del expediente a los Servicios Técnicos del Consejo Regulador en orden a que conozcan del uso dado a la Cartilla de Viticultor titularidad y responsabilidad de D. E. D.S., que pese a no poder ser utilizada por su titular toda vez que el viñedo del que trae causa ya había sido vendimiado, se ha agotado hasta entregar con la misma el máximo de Kg. que podría haber amparado (9.719 Kg. de uva).”

Contra este acuerdo el interesado formuló un “recurso de alzada” en escrito presentado en el Registro General del Consejo Regulador el 10 de diciembre de 2001, cuya resolución no consta en el expediente que se nos ha remitido.

Séptimo

Con fecha 13 de diciembre de 2001, el Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural del Gobierno de La Rioja, a la vista del escrito presentado por D.E.A.M. el 31 de mayo de 2001 y conociendo la solicitud de éste al Consejo Regulador por escrito (de fecha 25 de octubre de 2001) remitido por este organismo a la propia Consejería, resolvió iniciar de oficio expediente de revisión del cambio de titularidad practicado en su día en el Registro de Plantaciones de Viñedo a favor de D. E. D.S..

En dicha resolución se indicaba que “el objeto del presente expediente de revisión es determinar si la autorización de cambio de titularidad incurre o no en algún motivo de nulidad de pleno derecho de los previstos en el artículo 62.1 LRJPAC y, en particular, en el motivo de nulidad de pleno derecho previsto en el apartado f) de dicho precepto, en el sentido de considerar que la firma de quien solicita el cambio de titularidad, en lugar de la firma del

titular, pueda suponer la adquisición de facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”.

Octavo

Tras el preceptivo trámite de audiencia a los interesados (en el que D. E. D.S. insistió en la condición de precarista de D. E.A., sin que éste desvirtuara los elementos probatorios aportados en tal sentido por el primero), con fecha 14 de marzo de 2002 se formula propuesta de resolución del expediente por la Técnico de Administración General de la Sección Normativa y Asistencia Técnica de la Consejería, con el visto bueno de la Secretaria General Técnica.

En la propuesta se argumenta que, “con independencia de que la firma que figure en el escrito de solicitud referida al titular sea la del propietario del viñedo o la de su hijo, y de que firmen por sí o por orden del titular, lo que subyace es una falta de consentimiento del titular y una mala fe en la persona del firmante, en la medida en que el acto de cambio de titularidad requiere la manifestación del consentimiento de las dos voluntades”, pues “de otra manera no aparecerían diferenciadas en el modelo de solicitud las condiciones de titular, propietario y solicitante”; concluyéndose que, “sin perjuicio de que se haya producido la extinción del contrato de arrendamiento y de que en los recuadros correspondientes a las características registradas de la plantación conste que el titular era donE.A.M. y el propietario D. E. D.S., la modificación de la titularidad en el viñedo debió producirse con el concurso de las dos voluntades”. Y todo ello se considera subsumible en el artículo 62.1.f) LRJPAC y, por ello, causante de la nulidad de pleno derecho de la modificación operada en el Registro de Plantaciones de Viñedo.

Noveno

Remitido el expediente para informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, ésta lo emitió con fecha 18 de junio de 2002. Dicho informe se manifiesta en sentido contrario al de la propuesta de resolución. En él se argumenta, citando la doctrina reiterada de este Consejo Consultivo, que “el solicitante de revisión, Sr. A. carece de la titularidad de un derecho subjetivo privado sobre la parcela y sobre los bienes de la misma, por lo que la no concurrencia de voluntad en el modelo de solicitud para la modificación de la

titularidad en el Registro de viñedos de la Comunidad Autónoma de La Rioja no supone causa de nulidad del punto f) del artículo 62.1 de la Ley 30/92”. Por otra parte, se descarta también que pueda concurrir la causa de nulidad prevista en el apartado e) del mismo artículo (haberse dictado el acto “prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido”), al no haberse producido indefensión alguna para el Sr. A. por su no concurrencia en el expediente de modificación del Registro de Plantaciones de Viñedo.

Este informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos explica la emisión de un nuevo informe (de fecha 4 de julio de 2002) por la Técnico de Administración General de la Consejería, con el visto bueno de la Secretaria General Técnica, con el que se cierra el expediente remitido a este Consejo Consultivo. En él se señala que, “a la vista de los precedentes del Consejo Consultivo, en concreto el Dictamen 32/99, esta Sección de Normativa y Asistencia Técnica mantiene lo manifestado en la propuesta de resolución, en el sentido de considerar que el acto administrativo de autorización del cambio de titularidad incurre en nulidad de pleno derecho”, porque “se autoriza un cambio de titularidad de viñedo sin el consentimiento de una de las partes, circunstancia que vicia la actuación administrativa autorizante”.

Antecedentes de la Consulta

Primero

Por escrito fechado el 4 de julio de 2002, registrado de entrada en este Consejo el 8 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 8 de julio 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.

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

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

Segundo

La condición de “titular” en el Registro administrativo de Plantaciones de Viñedo: su sustancia jurídica y sus presupuestos.

En el presente expediente de revisión se dilucida la validez o nulidad de un concreto acto administrativo de modificación de la condición de “titular” que se hace constar, con referencia a una determinada parcela plantada de vid, en el Registro de Plantaciones de Viñedo que se lleva en la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural del Gobierno de La Rioja. Por ello, a fin de resolver adecuadamente la consulta formulada, se hace preciso, en primer lugar, fijar claramente quiénes pueden ostentar, conforme a las normas vigentes y aplicables, tal condición de “titular” registral.

Pues bien, “titular” a estos efectos no puede ser sino quien ostente sobre la finca un derecho subjetivo privado —real, como la propiedad o el usufructo; o personal, como el arrendamiento o la aparcería rústicas— de cuyo contenido forme parte la facultad de hacer suyos sus frutos, esto es, la uva que la viña produzca.

Toda la normativa sobre viñedo vigente, comunitaria e interna, parte de esta premisa, que es recogida con toda claridad por el artículo 1.3 del Real Decreto 1472/2000, de 4 de agosto, por el que se regula el potencial de producción vitícola, al decir que por *“titular de la parcela”* se entiende *“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”*.

Este precepto del Real Decreto 1472/2000, aun literalmente ceñido a los llamados “derechos de plantación” y “de replantación” de viñedo —que en nuestro caso no entran en juego, en cuanto se trata de la titularidad de una viña ya plantada de vid, no de una autorización administrativa para llevar a cabo una nueva plantación (“derechos de plantación”), ni tampoco de un “derecho de replantación” generado por el arranque de un viñedo legal—, tiene alcance general, en cuanto expresa que las posiciones jurídico-públicas que resultan de la normativa vitivinícola vigente sólo están en condiciones de ser alcanzadas por quienes tengan tal clase de titularidades jurídico privadas sobre las fincas plantadas de vid. Buena prueba de ello es que el propio modelo oficial de *“Solicitud de modificaciones en el Registro de Plantaciones de Viñedo”*, proporcionado por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural del Gobierno de La Rioja, explicita la necesidad de que se haga constar si la explotación de la viña es “directa o en propiedad”, en “arrendamiento” o en “aparcería” (casilla C): con independencia de que haya otros derechos que faculten para disfrutar la viña no contemplados en el impreso (por ejemplo, el

usufructo), lo cierto es que éste revela con toda claridad la necesidad de que el sujeto sea titular de un derecho subjetivo privado que comprenda tal facultad para que pueda ser inscrito como “titular de la viña” en el Registro de Plantaciones de Viñedo.

En definitiva, se trata una vez más —ya lo señalamos en nuestro Dictamen 11/01, reiterándolo, por ejemplo, en el 26/01— de la existencia, a resultas de la actual regulación del viñedo y de la producción vitícola, de un “doble plano”, de Derecho público uno y de Derecho privado el otro, mutuamente imbricados. En esta materia, como consecuencia de las diferentes modalidades de intervención administrativa, hay siempre una posición jurídico-pública, regida por el Derecho administrativo (por más que, en ciertos casos, esté limitadamente en el tráfico y pueda ser objeto de negocios jurídicos privados, como ocurre con los llamados “derechos de replantación”), que, alzando limitaciones o prohibiciones impuestas por el Derecho público, faculta para hacer algo que, sin ella, no sería posible; pero esas posiciones jurídico-públicas tienen como presupuesto ineludible la titularidad de determinados derechos subjetivos privados sobre las fincas, cuya existencia y alcance corresponde delimitar en exclusiva al Derecho civil. Y esto es lo que sucede en el caso que ahora nos ocupa: la inscripción como “titular” en el Registro de Plantaciones de Viñedo otorga al sujeto que conste como tal una posición jurídico-pública que, por ceñirnos a lo que atañe a este expediente, le faculta para obtener del Consejo Regulador de la Denominación de Origen Calificada la pertinente Cartilla de Viticultor y amparar con ella su producción de uva en la cantidad que resulte de aquella posición; pero, según lo expuesto, para poder ser inscrito como tal “titular” en el Registro de Plantaciones de Viñedo, lo mismo que para permanecer en la inscripción (es decir, para ostentar la indicada posición jurídico-pública), es requisito esencial ser titular de un derecho subjetivo privado que comporte la facultad de disfrute de la viña y la titularidad de sus frutos, esto es, de la uva que la misma produzca.

Tercero

Constatación por la Administración de la titularidad jurídico-privada de las parcelas y modificación de la condición de titular en el Registro de Plantaciones de Viñedo.

Al configurar la normativa aplicable la titularidad jurídico-privada de la viña como presupuesto indispensable o requisito esencial para que pueda inscribirse como “titular” en el

Registro administrativo de Plantaciones de Viñedo a un determinado sujeto, es notorio que la Administración debe ineludiblemente examinar si concurre o no en él esa titularidad jurídico-privada, y ello tanto en orden a practicar una primera inscripción cuanto para modificar a favor de otro la condición de “titular” que ya conste en el indicado Registro.

Este examen de la titularidad jurídico-privada del sujeto por la Administración constituye una suerte de *cuestión prejudicial*, de conocimiento limitado a los estrictos efectos de resolución del expediente. La Administración, por supuesto, no puede declarar derechos subjetivos privados, lo cual viene reservado a la jurisdicción civil, cuyas resoluciones, si se producen, vincularán en todo caso a aquélla. Por eso, la inscripción como “titular” en el Registro de Plantaciones de Viñedo de un determinado sujeto, con el reconocimiento de la posición jurídico-pública que ello supone, ha de entenderse hecha 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 la constancia como titular en dicho Registro administrativo no prejuzga la titularidad de derecho alguno sobre la parcela a favor de aquél: para entendernos, no es dicha constancia, sino la titularidad de un derecho subjetivo privado suficiente, la que da derecho, en esa finca, a vendimiar (por más que, sin inscripción en el Registro administrativo, no habrá Cartilla de viticultor ni posibilidad de amparar la producción de uva en la Denominación de Origen). Eso sí, por lo demás la posición jurídico-pública que deriva de la inscripción en el Registro de Plantaciones surtirá sus efectos en el ámbito que le es propio mientras esté vigente y no se rectifique, incluso aunque el que conste en aquél como titular carezca de un derecho subjetivo privado suficiente sobre la parcela, en cuyo caso quedarán para la jurisdicción civil las reclamaciones entre los particulares afectados que ello pudiera generar.

Mas, ¿qué consecuencias se derivan de la ausencia de una titularidad jurídico-privada suficiente en quien aparezca como “titular” en el Registro de Plantaciones de Viñedo?

Desde luego, por lo pronto, si, no concurriendo dicho requisito esencial, es decir, faltando la titularidad de un tal derecho subjetivo privado, se practicara la inscripción como “titular” en el Registro de Plantaciones de Viñedo a favor de un determinado sujeto, no cabe dudar de la nulidad de pleno derecho de tal inscripción y de la procedencia de la revisión de oficio del acto administrativo de práctica del asiento, todo ello al amparo de lo dispuesto en el artículo 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”*.

La solución no debe ser la misma, empero, en el caso —que tiene lugar en el presente expediente— de que, correctamente inscrito como titular un determinado sujeto, la inscripción devenga sobrevenidamente inexacta por haberse extinguido o haberse transmitido a otro con posterioridad el derecho subjetivo privado que sirvió de base para tal inscripción. Aquí, razonablemente, debe bastar con proceder a la modificación de los datos en el Registro, y así lo han contemplado las sucesivas Órdenes de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural que han dictado normas para las sucesivas campañas vitícolas.

La propuesta de resolución que se dicta en el expediente a que se refiere este dictamen entiende que, puesto que en el modelo normalizado que proporciona la Consejería para operar estas modificaciones en el Registro se prevé la firma del antiguo titular, la del propietario y la del solicitante que pretende ser nuevo titular, es preciso para llevarlas a cabo que conste el consentimiento de cada uno esos tres sujetos, expresado con su firma.

Sin embargo, esta conclusión no resulta razonable, y así lo han entendido las Órdenes de la Consejería para las sucesivas campañas. No es lógico, en efecto, que, constando la extinción del derecho subjetivo privado del que derivaba la titularidad registral, pueda el antiguo titular inscrito impedir la modificación de ésta negándose a estampar su firma en el modelo normalizado, y menos lo sería si, por la razón que fuere (por ejemplo, por muerte del afectado), tal firma resultara imposible. En cuanto a las Órdenes de la Consejería señaladas, la dictada para la campaña 1999/2000 (Orden 19/1999, de 1 de septiembre, que es la que estaba vigente cuando se modificaron los datos registrales en el caso de este expediente), se limitaba a señalar que *“las solicitudes de modificación que impliquen variación en la titularidad o la propiedad, así como en los datos catastrales o de superficie, deberán venir acompañadas de la documentación suficiente que avale dichos extremos”*, siendo aún más explícita la dictada para la campaña siguiente, que añadió a lo anterior la precisión de que *“en caso contrario, la solicitud deberá ir acompañada (sic) por ambos interesados; de no ser así, no se procederá a la modificación solicitada”* (de donde se infiere la inecesidad de la firma de los dos en caso de acreditarse documentalmente el cambio de titularidad).

Por todo ello, debe concluirse —tal y como apuntáramos ya en nuestro Dictamen 11/01, fundamento jurídico 6.º— que, probada que sea documentalmente la extinción del derecho subjetivo privado del anterior titular, puede y debe la Administración proceder a modificar el Registro, incluso aunque no conste el consentimiento ni aparezca la firma de aquél, que sólo es imprescindible en defecto de dicha prueba documental; todo ello, como hemos señalado anteriormente, a los exclusivos efectos de este Registro administrativo y sin perjuicio de la eventual declaración que, en cuanto a los derechos subjetivos privados concernidos, pueda hacer la jurisdicción civil (que, en caso de no coincidir con lo expresado en el Registro, podría sin duda provocar una nueva modificación de éste, a instancia de parte interesada).

Cuarto
Aplicación de la precedente doctrina general al caso objeto del presente expediente.

Una vez sentada la anterior doctrina general, procede aplicarla al caso concreto sometido a nuestra consideración, a cuyo respecto deben sentarse, a nuestro juicio, las siguientes conclusiones:

1.ª Debe tenerse por acreditada la condición de propietario de la finca de don E. D.S. por la aportación de la escritura pública de fecha 1 de agosto de 1969, en la que consta la inscripción de aquélla para su sociedad conyugal en el Registro de la Propiedad de Haro.

No obstante —y lo decimos, reiterando una observación que ya hemos hecho en anteriores dictámenes, para que se actúe en consecuencia en el futuro—, tratándose de una finca inscrita, debiera habersele exigido presentara certificación de dicho Registro de la Propiedad expresiva de la vigencia de la referida inscripción de dominio. Actuando de este modo, la Administración no podría sino tener por cierta la titularidad publicada por el Registro, al entrar en juego la presunción de exactitud de éste (cfr. art. 38 de la Ley hipotecaria), que sólo cabe destruir mediante el ejercicio de la pertinente acción ante los tribunales civiles.

2.ª Debe tenerse igualmente por acreditada la extinción del contrato de arrendamiento que vinculaba al propietario don E.D. con el cultivador don E.A.. Dicha extinción resulta del requerimiento notarial practicado por el primero a don E.A. el 20 de marzo de 1996 y de la no inclusión de la viña en el ulterior contrato privado de arrendamiento rústico celebrado entre ambos el 1 de octubre de 1997 (justo al día siguiente de finalizar el anterior contrato). Aunque, ciertamente, el Sr. A. —como él mismo afirma— siga siendo arrendatario del Sr. D., la finca

objeto de este expediente no puede considerarse arrendada, ni incluida tampoco la renta correspondiente a la misma en la renta global pactada por ambas partes para el conjunto de las fincas arrendadas. Y es que, en efecto, la aquiescencia del Sr. A. a la celebración de un nuevo contrato de arrendamiento en 1997, relativo a las mismas fincas objeto del anterior de 1975 — pero del que se excluye la viña a que se refiere este expediente—, no puede sino valorarse como un reconocimiento por parte de aquél de la extinción de dicho arrendamiento de 1975, que por lo demás resulta legalmente del agotamiento del plazo pactado, así como de las prórrogas previstas en la normativa aplicable (cfr. párrafo segundo de la regla 1.^a de la disposición transitoria 1.^a de la vigente Ley 83/1980, de 31 de diciembre, de arrendamientos rústicos).

3.^a Como consecuencia de lo anterior, desde el 1 de octubre de 1997, don E.A., que ha continuado poseyendo la viña por mera tolerancia del dueño Sr. D., ha de considerarse como un precarista sin título. Ni siquiera cabe valorar la eventual existencia de un precario contractual equiparable —según consideración unánime de la doctrina y la jurisprudencia— a un comodato o préstamo de uso, al no existir acuerdo de voluntades en cuanto a esa posesión, pues la oposición del propietario a la continuidad de la misma consta claramente en el requerimiento notarial de 1996, en el que se advierte al requerido que se le considerará “poseedor de mala fe (...) una vez transcurrida esa fecha de finalización del año agrícola, y responsable de los daños y perjuicios que ello pudiera ocasionar”. Por lo demás, no obsta a esta calificación el hecho de que el propietario no haya ejercitado la acción de desahucio u otro tendente a recuperar la posesión.

4.^a Las tres anteriores conclusiones se entienden, por supuesto, sin perjuicio de lo que, respecto a los derechos subjetivos privados o posiciones jurídico-civiles de los señores D. y A. puedan determinar los tribunales del orden jurisdiccional civil, cuya resolución vincularía a la Administración. Pero, en tanto no recaiga tal pronunciamiento y a los exclusivos efectos jurídico-públicos que le competen, debe concluirse que ésta, por las razones expuestas, actuó correctamente al modificar la condición de titular en el Registro de Plantaciones de Viñedo a favor del propietario Sr. D.. La acreditación documental por éste de la extinción del arrendamiento de la viña concertado en 1975 con el Sr. A. es suficiente, con arreglo a los principios jurídicos generales y a la propia normativa autonómica reguladora de las campañas vitícolas, para proceder a tal modificación registral, sin que sea preciso para ello el consentimiento de aquél, expresado mediante su firma en el impreso normalizado. En nada se opone a ello el hecho de que el Sr. A. haya seguido poseyendo y cultivando la finca, pues lo ha hecho sin título jurídico capaz de amparar tales posesión y disfrute y, según hemos explicado, la titularidad de un derecho subjetivo

privado de cuyo contenido formen parte dichas facultades es requisito esencial para atribuir a un determinado sujeto la condición de titular en el Registro administrativo de Plantaciones de Viñedo.

En definitiva, plantada de vid una finca, debe figurar en el Registro de Plantaciones; estando la misma arrendada, debe figurar como titular el arrendatario; pero, extinguido el arrendamiento, la facultad de uso y disfrute revierte al arrendador, que en este caso es el propietario, que, por ello, debe desde entonces figurar como titular en el indicado Registro administrativo.

Para llevar a cabo la modificación de los datos de titularidad en el Registro, basta con acreditar documentalmente todo ello, sin que sea preciso en modo alguno —frente a lo que se afirma en la propuesta de resolución— el acuerdo de voluntades del antiguo y el nuevo titular. En este sentido, no existe norma alguna de la que quepa inferir, en casos como el presente, que sea precisa la firma de ambos en la solicitud de modificación de los datos registrales (al revés, las Órdenes de campaña establecen expresamente lo contrario). La reserva de espacio para tales firmas en el modelo normalizado en el que necesariamente debe formalizarse dicha solicitud no puede considerarse sino como una inadaptación de aquél a los diferentes supuestos que prevé la normativa vigente. Dicha falta de armonía entre ésta y el modelo debe corregirse cuanto antes, debiendo quedar claro en este último que la firma del antiguo titular no es precisa cuando se acredita documentalmente la modificación solicitada: de hecho, la consideración como imprescindible de la firma de aquél en el impreso fue lo que motivó en este caso la irregularidad de que firmara la misma persona en las tres casillas previstas; irregularidad que, siéndolo (no puede negarse que se aparentó la conformidad del antiguo titular al firmarse “por orden”, lo que denota un mandato al menos verbal de aquél que aquí no existía), no vicia la modificación finalmente operada en el Registro de Plantaciones de Viñedo, que no dependía de aquella firma, sino de la acreditación documental del cambio de titularidad. Por ello, debe mantenerse la validez del acto administrativo de modificación de los datos del Registro, sin perjuicio de la eventual apertura de un expediente sancionador a quien firmó por otro sin mandato ni asentimiento de éste, si dicha conducta estuviere tipificada como infracción administrativa y concurrieren los demás requisitos para ello.

Por lo demás, el procedimiento específicamente previsto en las Órdenes de campaña para proceder a la modificación de datos en el Registro de Plantaciones de Viñedo no contempla la necesidad de dar audiencia al anterior titular cuando se acredita documentalmente la existencia de

un cambio en la titularidad jurídico-privada de la viña. Sin embargo, parece razonable estimar aquí aplicables las reglas generales del procedimiento administrativo, de acuerdo con las cuales dicha audiencia sería necesaria (cfr. art. 84 LRJPAC), lo que permitiría a quien pueda dejar de ser titular en el Registro la aportación de documentos que desvirtúen lo que resulte de los presentados por el solicitante, facilitando la correcta resolución del asunto por la Administración. Lo que ocurre es que, en el presente caso, la inicial falta de audiencia al Sr. A. ha sido subsanada después, al haber tenido ocasión de alegar lo que a su derecho ha convenido a raíz de los escritos por él presentados ulteriormente en la Consejería y, luego, en el seno del presente expediente de revisión; sin que en ningún momento haya presentado documentos que desvirtúen la procedencia de la modificación registral realizada en su día. Además, ha de tenerse en cuenta —como correctamente argumenta la Dirección General de los Servicios Jurídicos en su informe— que la inicial falta de audiencia, al no haber producido indefensión, en ningún caso permitiría afirmar que el acto se dictó prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido,

única hipótesis en que, por tal circunstancia y con arreglo a lo dispuesto en el artículo 62.1.c) LRJPAC, aquél sería nulo de pleno derecho, procediendo su revisión de oficio.

Quinto

Sobre la titularidad actual de la viña a que se refiere el expediente.

La conclusión alcanzada acerca de la validez del acto administrativo —de fecha 31 de julio de 2000— de modificación de la condición de titular de la viña en el Registro de Plantaciones de Viñedo a favor del Sr. D., por extinción del contrato de arrendamiento en el que se apoyaba la anterior constancia registral del Sr. A. como titular de la misma, permite afirmar también que en la actualidad no es ya el referido propietario Sr. D. quien debe figurar como titular en el Registro, sino que tal condición corresponde al actual arrendatario de la viña don F.J.F.. Al conocer la Administración la existencia de este nuevo arrendamiento, lo que ha quedado claramente acreditado en el curso del expediente, nos parece evidente que puede y debe aquélla proceder de oficio a hacer constar esta nueva modificación de titularidad de la viña en el Registro de Plantaciones de Viñedo, sin esperar a que lo solicite el nuevo arrendatario. En dicho Registro administrativo, dada su finalidad, debe constar lo más fielmente que sea posible la situación física y

jurídica de las fincas, de modo que la lógica sujeción ordinaria a un principio de rogación por parte de los interesados debe ceder cuando, como ocurre en este caso, la Administración tenga constancia, alcanzada en el curso de un expediente seguido ante ella, de que los datos que el Registro publica son inexactos.

Sexto

Otras cuestiones ajenas a la resolución del presente expediente.

Ha de quedar para la jurisdicción civil, sin que pueda pronunciarse en modo alguno sobre ello la Administración, el conocimiento de las acciones que competan al propietario Sr. D. frente a su antiguo arrendatario el Sr. A. o viceversa, sobre posesión de la finca, atribución de frutos e indemnización de perjuicios; y lo mismo en la relación entre el actual arrendatario, Sr. F., y el dicho propietario y arrendador, Sr. D., que viene obligado por virtud del contrato a poner al primero en la posesión y disfrute de la finca.

Y son igualmente ajenas a la resolución del presente expediente de revisión las actuaciones que deban seguirse por el hecho de, en la campaña vitícola 2001-2002, haberse amparado en la Cartilla Vitícola del Sr. D. la íntegra producción de uva correspondiente a la viña a que se refiere aquél, siendo así que parece acreditado que quien llevó a cabo las tareas de vendimia de la misma fue el Sr. A. hecho por el cual ya ha abierto el Consejo Regulador de la Denominación de Origen el oportuno expediente sancionador.

CONCLUSIONES

Primera

Sin perjuicio de la eventual apertura de los expedientes sancionadores a que se hace referencia en los fundamentos jurídicos de este dictamen, es improcedente la revisión del acto administrativo a que se contrae el presente expediente, por no concurrir causa alguna de nulidad de pleno derecho del referido acto; lo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, impide acordarla al órgano competente para resolver.

Segunda

Habiendo resultado acreditado en el curso del expediente que el actual arrendatario de la viña es don F.J.F., debe procederse a modificar de oficio los datos de titularidad de la misma en el Registro de Plantaciones de Viñedo, haciendo constar como titular a dicho arrendatario.

Este es nuestro dictamen que, por mayoría y con el voto particular del Consejero D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha del encabezamiento.

***VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL CONSEJERO
CONSULTIVO D. JOAQUIN ESPERT Y PEREZ-CABALLERO***

No comparte este Consejero las conclusiones fácticas del Dictamen, determinantes de la jurídica de improcedencia de la revisión del acto administrativo, por no concurrir causa alguna de nulidad de pleno derecho del referido acto.

Los únicos hechos que se valoran son, primero, el requerimiento notarial que el propietario de las parcelas hace al arrendatario, el 22 de marzo de 1996, a fin de que, a la conclusión del año agrícola, 1995-96, dejara expeditas y a la libre disposición de aquél todas las fincas arrendadas; y, segundo, la firma el 1 de octubre de 1997 de un nuevo contrato de arrendamiento entre las partes que incluye todas las fincas arrendadas anteriormente, con excepción de las parcelas 71 y 74 del polígono 13 de San Asensio, que son el viñedo cuyo cambio de titularidad, acordado por la Consejería el 31 de julio del 2000, constituye el acto administrativo objeto del expediente de revisión a que se refiere el presente dictamen.

Y, de ahí, concluye que la posesión a título de arrendatario de Dn.E.A.M. se convirtió, al concluir el año agrícola 1995-96, en un precario, situación posesoria que, por estar basada en la mera tolerancia del dueño, puede finalizar por la sola voluntad de éste, sin intervención de la del poseedor, por lo que la sustitución de su firma por la del hijo del propietario, en el modelo normalizado de *“Solicitud de modificaciones en el Registro de Plantaciones de Viñedo”*, no entraña la nulidad radical o absoluta del cambio de titularidad ni, por consiguiente, es procedente la revisión del acto administrativo.

Aun admitiendo el cambio de naturaleza de la situación posesoria, que, como se expondrá más adelante, no es tan evidente, no se comparte el resto de la argumentación.

Del expediente administrativo, resultan hechos no suficientemente valorados que fundan la apreciación de este Consejero y su voto particular.

En efecto, pese al requerimiento de fecha 22 de marzo de 1996, único de que hay constancia dirigido a Dn.E.A.M., éste continuará cultivando la viña y vendimiandola en la campañas sucesivas. Lo hace en la del 96-97, antes de firmar el nuevo contrato de arrendamiento que excluye las parcelas en litigio (1 de octubre de 1997), y continúa haciendolo después de este contrato, en las del 97-98 y 98-99, sin actuación alguna del propietario demostrativa de su voluntad contraria. Más aún, consiente la misma situación en la campaña siguiente 99-00, pese a la presentación el 31 de mayo del 2000 de la solicitud del cambio de titularidad del viñedo. Y aún es más sorprendente que, tras otorgar el propietario nuevo contrato de arrendamiento de las parcelas en cuestión, el 3 de mayo del 2001, a favor de Dn. F.J.F., es el anterior arrendatario quien continúa cuidando la viña y realiza su vendimia en dicho año. Según manifiesta el propietario en sus escritos, es al ir a vendimiarse el nuevo arrendatario cuando tienen conocimiento de que ha continuado la situación posesoria, porque las fincas ya estaban vendimiadas por el Sr. A.M.. No es comprensible que entre mayo, fecha del contrato, y septiembre-octubre, fecha de la vendimia, el nuevo arrendatario no haya intentado tomar posesión de las parcelas arrendadas para atender a su cultivo y tratamientos previos a tal vendimia, ni que el propietario no realice acto alguno que facilite o permita tal toma de posesión.

Si, para juzgar de la intención de los contratantes, deberá atenderse principalmente a los actos de éstos, coetáneos y posteriores al contrato (art. 1282 de C.c.), difícilmente cabe deducir de la exclusión de las parcelas cuestionadas del contrato de arrendamiento de fecha 1 de octubre de 1997 el cambio de naturaleza de la posesión del Sr. A.M.. Los actos de los contratantes posteriores al contrato contradicen abiertamente tal posibilidad y no permiten atribuir a dicho contrato el valor, que el dictamen le reconoce, de "*documentación suficiente que avale*" el cambio de titularidad y reste importancia al consentimiento del anterior titular mediante su firma en el modelo normalizado de "*Solicitud de modificaciones en el Registro de Plantaciones de Viñedo*", hasta el punto de hacerlo prescindible.

Sí consta expresamente la oposición del Sr. A.M. al cambio de titularidad llevado a cabo sin intervención alguna por su parte, sustituyendo su firma, y de la que tiene conocimiento casualmente.

Por todo ello, no entiende este Consejero que, *“haya quedado probada documentalmente la extinción del derecho subjetivo privado del anterior titular”*, de forma que la Administración pueda y deba modificar el Registro, aunque no conste ni aparezca la firma de aquél, como afirma el dictamen en el que se produce el presente voto particular. La dicha extinción, aunque sea sutil la matización, no está probada documentalmente, sino por vía de presunción.

Y en tales circunstancias, deviene trascendental, como documento que justifica el cambio de titularidad, el modelo normalizado de la Consejería, por lo que la falta de firma del anterior titular, sustituida por la del solicitante, hijo del propietario, vicia de nulidad radical tal documento y le priva del efecto novatorio pretendido.

A mayor abundamiento, el art. 441 del C.c. dispone que *“en ningún caso puede adquirirse violentamente la posesión mientras exista un poseedor que se oponga a ello. El que se crea con acción o derecho para privar a otro de la tenencia de una cosa, siempre que el tenedor resista la entrega, deberá solicitar el auxilio de la Autoridad competente”*, autoridad competente que, tratándose de dirimir una cuestión entre particulares, no puede ser otra que la judicial (arts. 117.3 C.E. y 2.1 L.O.P.J.).

Por lo expuesto, es criterio de este Consejero que concurre la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el apartado f) del art. 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y, en consecuencia, procede anular el cambio de titularidad de los viñedos ubicados en las parcelas 71 y 74 del polígono 13 de San Asensio, de fecha 31 de mayo del 2000.

Es el voto particular que emito en Logroño, a veinte de septiembre del dos mil dos.