

En Logroño, 24 de julio de 2007, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal y D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortíz Lallana, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**73/07**

Correspondiente a la consulta trasladada por la Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico en relación con el expediente de *resolución en ejecución de sentencia del recurso extraordinario de revisión* incoado a instancia de D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> F. M. M. F., contra el Acuerdo de aprobación de la concentración parcelaria de Hormilla.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

El Decreto 26/1997, de 18 de abril, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, declaró de utilidad pública y urgente ejecución de la concentración parcelaria de la zona de Hormilla (La Rioja) –BOR nº 49, de 14 de julio de 2001- (Doc nº1); por lo que, con fecha 12 de julio de 2000, se puso en conocimiento de todos los vecinos de la zona de concentración parcelaria la entrega de Boletines individuales de propiedad correspondientes a las Bases Provisionales de la citada zona (Doc núm. 2). El 5 de julio de 2001, el Director General de Desarrollo Rural, a la vista de la propuesta de la Comisión Local de Concentración Parcelaria, adoptó la Resolución por la que se aprueban las "Bases definitivas de la zona de Hormilla (Doc núm. 3). El 5 de julio de 2001, se dictó la Resolución del Director General de Desarrollo Rural por la que se aprueban las bases definitivas, que se publicó en el BOR núm. 84, del 14 de julio de 2001 (Doc núm. 4) y cuya firmeza se declaró por el mismo Director General, el 22 de abril de 2003 (Doc núm. 5).

#### **Segundo**

Con fecha de 28 de septiembre de 2001, registrado de entrada el 7 de noviembre de 2001, D. L. M. C. plantea escrito frente a la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, en el que argumenta: "por las razones que seguidamente exponemos, dicho Boletín Individual de propiedad es incorrecto y nulo de pleno derecho". "las Parcelas 161, del Polígono 12 y 189 y 191 del Polígono 13, no constan en el" y expone una distribución de las fincas, asegurando que le corresponde la cuarta parte (25%) en "nuda propiedad" y la totalidad en "usufructo", de conformidad con los documentos que, en su día, suscribieron sus citados hijos con su madre, D<sup>a</sup> N. A. F. R., y la disposición testamentaria de la misma por la que le lega "el usufructo vitalicio de su total patrimonio hereditario", "disposición acatada por los hijos"(Doc núm. 6).

El 15 de mayo de 2002 -entrada en el Registro General del Gobierno de La Rioja, de 22 de mayo-, manifiesta que ha recibido requerimiento para que presente "Documento (original y fotocopia) de las parcelas reclamadas", que "no entiendo a la clase de documento a presentar" y se reitera en los argumentos del escrito anterior (registrado el 7 de noviembre) (Doc núm. 7).

### **Tercero**

En relación con los escritos y documentación aportada por D. L. M. C., relativa al proceso de Concentración Parcelaria de la Zona de Hormilla, el Jefe de Sección de Concentración Parcelaria envió escrito, de 12 de julio de 2002 y registro de la misma fecha, a D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> F. M. M. F., por el que "se le concede un plazo de diez días a partir del día siguiente a la notificación, en el que podrá alegar y presentar los documentos que considere pertinentes, conforme a los artículos 84 y 48.4 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre..." (Doc. núm. 8).

Mediante escrito de 22 de julio de 2002 -registro del 24-, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> F. niega "haber suscrito contrato de compraventa alguno con su finada madre, por lo que impugna las manifestaciones de D. L. M. C.", "no reconoce como válidos los documentos que hubiera presentado", al tiempo que solicita copia de los mismos "para determinar si pudieran ser causa de acciones legales" y solicita "se deniegue la titularidad de las citadas fincas al solicitante (D. L. M. C.) por no ser propietario de las mismas" (Doc.núm. 9).

En relación a éste último escrito, de la Dirección General de Desarrollo Rural, con fecha 30 de julio de 2002, comunica a D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> F. que la Resolución de 12 de julio de este mismo año está basada en los contratos privados de compraventa aportados" por su padre y que, en relación con la modificación individualizada de todos los herederos a la que alude en su escrito, "no es posible atender a la misma atendiendo al recurso", al tiempo que, en virtud de lo previsto en el artículo 33 de la Ley 30/92, "la presente comunicación se realiza además de por su condición de interesada, en calidad de representante de sus hermanos y sobrinos"; lo que se le notificó en su domicilio el 1 de agosto de 2002.

#### **Cuarto**

El día 25 de junio de 2003, con entrada en el Registro General de la Comunidad Autónoma de 10 de julio del mismo año, D<sup>a</sup> F. dirige escrito a la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Económico alegando que "ha transcurrido en exceso el plazo legal para resolver respecto a la adjudicación de dichas parcelas", y que existe "manifiesto error de hecho en la Propuesta de resolución de fecha 12 de julio", basándose en la propia documentación a que se hace referencia en la misma . Concluye solicitando que "sin más dilación se proceda a resolver sobre la adjudicación , rectificando en base al manifiesto error de hecho contenido en las mismas" (Doc núm. 12).

#### **Quinto**

Con fecha de 16 de julio de 2003, el Jefe de Servicio de Infraestructuras Agrarias "pone en conocimiento de todos los propietarios de la zona de concentración parcelaria de Hormilla que el próximo día 24 de julio de 2003 se procederá a la exposición pública del Proyecto de Concentración Parcelaria en dicha zona"y contra el mismo "durante un plazo de treinta días, a contar desde el día siguiente al de la exposición pública, los interesados podrán formular las alegaciones, observaciones y sugerencias que estimen oportunas" (Doc núm. 13).

En el BOR núm. 151 de 25 de noviembre de 2004, se publica la entrega de posesión de las fincas de reemplazo de la concentración parcelaria de la zona de Hormilla (Doc. núm. 15).

#### **Sexto**

El 23 de enero de 2006, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> F. M. M. F. interpone frente a la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de La Rioja, *recurso extraordinario de revisión por error de hecho*, que funda básicamente en que: "el claro error de la adjudicación efectuada no resulta sólo de los documentos incorporados al expediente, sino incluso de la propia argumentación de la Propuesta de resolución de fecha 11 de julio:

Efectivamente, el 50% de las parcelas fue adquirido por la difunta D<sup>a</sup> N. F. con carácter ganancial, pero sólo un 50%, perteneciéndole el restante 50% con carácter privativo. Conforme a lo anterior, según el testamento de fecha 24 de marzo de 1983, obrante al expediente, a cuyo contenido se remite expresamente la Resolución impugnada, la nuda propiedad del 50% privativo correspondería en partes iguales a sus hijos, así como la nuda propiedad de su cincuenta por ciento ganancial, equivalente ésta última, el 25% de las fincas, correspondiendo el usufructo de dicho 75% a D. L. M. C., quien únicamente pasaría a ser propietario de un cincuenta por ciento ganancial, equivalente al 25% de las citadas fincas" (Doc. núm. 16).

#### **Séptimo**

Evacuado Informe Técnico de fecha 1 de marzo de 2006, sobre el recurso extraordinario de revisión por el Jefe de Sección de Concentración Parlamentaria, proponiendo inadmitirlo y "subrayando la inexistencia de error de hecho alguno que justifique su invocación" (Doc núm. 17), se dictó por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura y Desarrollo Económico, Resolución, de fecha 19 de abril de 2006, en la que *"se resuelve inadmitir a trámite el recurso extraordinario de revisión interpuesto"* (Doc núm. 17), que le fue notificada a la reclamante en su domicilio el 27 de abril de 2006 (folio 35)

### **Octavo**

Recabada por el Tribunal Superior de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, la correspondiente documentación, como consecuencia de la interposición de recurso contencioso administrativo interpuesto por D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> F. M. M. F., y una vez entregada ésta (Doc 29 y 30), la Sala dictó la Sentencia núm. 76/2007, de 8 de marzo de 2007, que se halla incorporada al expediente administrativo como Documento núm. 31 y cuyo fallo es del siguiente tenor literal: *"Que, estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto debemos anular la resolución recurrida y, en consecuencia, ordenamos la tramitación del recurso de revisión interpuesto"*.

### **Noveno**

A fin de ejecutar la citada la Sentencia 76/2007, se siguen los trámites oportunos: emisión Informe Técnico por el Jefe de Sección de la Concentración parcelaria (Doc. núm. 32), elaboración de una " Propuesta de resolución" por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico, de fecha 10 de abril de 2007; adopción por el Excmo Sr. Consejero de Agricultura de un Acuerdo de suspensión del plazo de resolución "por el tiempo que medie entre la petición del Informe a la Dirección General de Servicios Jurídicos y posteriormente del Dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja y la recepción de los mismos para conformar la tramitación del recurso extraordinario de revisión ..." (Doc núm. 33.). El informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos es de fecha 4 de mayo de 2007 y se incorpora al expediente como Documento núm. 34.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito de 13 de junio de 2007, registrado de entrada en este Consejo el 4 de

julio de 2007, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

### **Segundo**

Mediante escrito de fecha 4 de julio de 2007, registrado de salida el 5 de julio de 2007, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### **Tercero**

Asignada la ponencia a la 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 indicada.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Necesidad del Dictamen del Consejo Consultivo**

El carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo cuando se interponga el recurso extraordinario de revisión al que se refiere el art. 118 LRJ-PAC, resulta con toda claridad de lo dispuesto en el art. 119.1 de la misma Ley, que sólo permite a la Administración prescindir de dicho dictamen —del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma— cuando acuerde motivadamente su inadmisión a trámite por no fundarse en alguna de las causas taxativamente prevista en el art. 118.1 LRJPAC o por haberse desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales. 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)].

En cuanto al contenido del Dictamen, éste ha de pronunciarse, en orden a la ejecución de la Sentencia núm. 76/2007, dictada por el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja- Sala de lo Contencioso- Administrativo-, sobre las cuestiones atinentes a estimación o desestimación del recurso de revisión extraordinario interpuesto por la reclamante

### **Segundo**

### **El recurso extraordinario de revisión y el plazo para interponerlo.**

El recurso extraordinario de revisión, dado su carácter excepcional, está sometido a la regulación contenida en los artículos 118 y 119 de la LRJ-PAC, según los cuales son dos los elementos a valorar para estimar o desestimar el recurso: la concurrencia de los motivos tasados para la interposición del mismo, recogidos en el artículo 118.1 y el plazo para la interposición del recurso, señalado en el artículo 118.2.

En el caso sometido a dictamen de este Consejo Consultivo, nos hallamos ante un recurso extraordinario de revisión interpuesto por la Sra. D<sup>a</sup> F. M., según sus propias manifestaciones "contra la concentración parcelaria de Hormilla, cuyas *bases definitivas* , aprobadas mediante resolución del Director General de desarrollo Rural , se publicaron en el *Boletín Oficial de 14 de julio de 2002*, en lo referente a la adjudicación de las Parcelas 161 del Polígono 12 y 189 y 191 del Polígono 13".

Las bases definitivas de la concentración parcelaria de Hormilla fueron publicadas en el BOR de 14 de julio de 2002, confiriéndose a los interesados el plazo de un mes para la interposición del correspondiente recurso de alzada ante el Consejero de Agricultura (Doc núm. 4 ) y D<sup>a</sup> M. F. no recurrió las mismas. No obstante, en el expediente consta el escrito registrado el 7 de noviembre de 2001 del Sr. M. C. (Antecedente de Hecho Segundo y Doc núm. 6), padre de la recurrente, en el que solicitaba la modificación de los derechos que sobre las mencionadas parcelas le correspondían y que suponían una modificación a su favor, atribuyendo al mismo la condición de usufructuario, y nudo propietario de una cuarta parte de la propiedad (25%).

Este último escrito, al que podría considerarse un recurso de alzada contra las bases definitivas, se interpuso fuera de plazo; no obstante, de la documentación obrante en el expediente, se deduce que el mismo se admitió y se tramitó (Docs. núms 8, 9, 10 y 11), aunque en el expediente no figura la resolución del recurso de alzada.

El plazo establecido por el artículo 118.2 LRJ-PAC para la interposición del recurso extraordinario de revisión basado en el primer motivo del art 118.1.a), en el que se funda el recurso interpuesto por la Sra. M. F., *es de cuatro años "contados a partir del día siguiente a la notificación de la resolución impugnada"*. Si se considera que la resolución impugnada es la señalada por ella misma en su escrito de interposición del recurso: *"Resolución de la Dirección General de de Desarrollo Rural , por la que se aprueban las bases definitivas de la concentración parcelaria de la zona de Hormilla"*, publicada en el BOR núm. 84, de 14 de julio de 2001 (no en el Boletín oficial de La Rioja de 14 de julio de 2002 -como señala le reclamante en sus escritos-) (doc núm.4 y Antecedente de Hecho Primero), el recurso extraordinario de revisión se interpone fuera de plazo. Si, por el contrario – y parece la interpretación más adecuada-, entendemos que lo recurrido es la Resolución del recurso de alzada interpuesto por su padre, ya que en la tramitación del mismo la recurrente fue parte interesada, el recurso de revisión está dentro de plazo, al ser las actuaciones posteriores, en todo caso, a julio de 2002 (Docs núms 9, 10 y 11, el último

de ellos de 30 de julio y registro posterior- págs 16 y 17) y haberse formalizado el recurso extraordinario de revisión el 10 de febrero de 2006 (Doc núm. 16).

### **Tercero**

#### **La motivación del recurso: el error de hecho que resulte de los propios documentos obrantes al expediente**

La recurrente fundamenta el recurso extraordinario de revisión en la causa contemplada en el artículo 118.1 LPAC) del siguiente tenor literal: "Contra los actos firmes en vía administrativa podrá interponerse el recurso extraordinario de revisión , ante el órgano administrativo que los dictó, que también será el competente para su resolución, cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes: 1ª. *Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho , que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.*"

Tratándose de un recurso extraordinario, su resolución exige "una interpretación restrictiva y la necesidad de que se puntualicen los motivos en que se base la pretensión" (STS de 17 de junio de 1981 (Sala de lo Contencioso-Administrativo) –Ar núm. 467-, en sentido análogo SSTS de 16 de enero de 1995 (Sala de lo Contencioso-Administrativo) – Ar núm. 672- y 4 de mayo de 1993 –Ar núm. 3664-). En particular, señala la doctrina administrativista que, tratándose de la causa del artículo 118, punto primero, es necesario que exista *error de hecho*, esto es, que los hechos en virtud de los cuales se ha dictado el acto recurrido sean inexactos y/o no respondan a la realidad; que el error sea *manifiesto*, evidente sin necesidad de realizar esfuerzo alguno para su demostración y que *resulte de los propios documentos incorporados al expediente*, sin precisar elementos extraños a los que integran el expediente , ni a las declaraciones hechas por órganos jurisdiccionales. A tal efecto, siguiendo la doctrina jurisprudencial mayoritaria y ya consolidada "ha de entenderse como error de hecho -, *aquel que verse sobre un hecho, cosa o suceso , es decir, algo que se refiera a una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación , debiendo poseerlas notas de ser evidente, indiscutible y manifiesto*" (STS de 6 de abril de 1988 (Sala de lo Contencioso Administrativo) –Ar núm. 2661- y todas las que en ella se citan; en sentido análogo, SSTS (Sala de lo Contencioso Administrativo, de 5 de diciembre de 1990 -Ar núm. 9908- ).

Estas condiciones concurren en el caso que nos ocupa. De una parte, en el punto 5. del recurso interpuesto por D. L. M. C., de fecha 28 de septiembre de 2001- registro de entrada en la Consejería de Agricultura de 7 de noviembre- (Doc núm. 6), éste manifiesta que " en las fincas que tenemos descritas- núm. 161 del polígono 12 y fincas núm. 189 y 191 de Polígono 13- al compareciente le corresponde la cuarta parte en *nuda propiedad* y la totalidad en *usufructo*, de conformidad con los documentos que, en su día, suscribieron sus citados hijos con su madre Dª N. A. F. R. y la disposición testamentaria de la misma por la que le lega `el usufructo vitalicio de su total patrimonio hereditario, disposición acatada por los hijos".

De otra parte, en el suplico y alegaciones del escrito mediante el que D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> F. M. formaliza recurso de revisión (Doc 16), ésta expresamente "solicita que por presentado este escrito, se tenga por presentado en tiempo y forma recurso extraordinario de revisión contra la concentración parcelaria de Hormilla, cuyas bases definitivas, aprobadas mediante Resolución del Director General de Desarrollo Rural , se publicaron en el Boletín de 14 de julio de 2002, en lo referente a la adjudicación de las parcelas 161 del Polígono 12 y 189 y 191 del Polígono 13, y estimándolo se proceda a nueva adjudicación conforme a la cual se adjudique a mi representada, D<sup>a</sup> F. M. M. F. y demás herederos de D<sup>a</sup> N. F. R. la nuda propiedad del 75% de las señaladas parcelas, adjudicándose a D. L. M. C. el usufructo sobre dicho 75% y la propiedad del 25% restante".

Del contraste de ambos documentos se desprende con meridiana claridad, como advierte el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos (Doc núm. 34), que ambos, tanto la recurrente como su padre, expresan idénticas pretensiones. La adquisición del 50% de la propiedad de las citadas parcelas por D<sup>a</sup> N. F. a sus hijos en los respectivos contratos de compraventa (que obran en el expediente como Docs. núms. 19 a 26), casada en régimen de gananciales con D. L. M., le asigna a su esposo el 25% de la nuda propiedad, y no, como erróneamente manifiesta la Propuesta de resolución de 10 de abril de 2007 (Doc 33 y págs 96 y 97), "el 50% de la propiedad de las parcelas referidas para cada uno de los conyugues".

En efecto, como reconoce la ulterior Propuesta de resolución de la Secretaría General Técnica de 13 de junio de 2007, a la vista de la totalidad del expediente administrativo, incluido el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, " por lo que respecta a la consideración del *error de hecho* contenido en el expediente tramitado, el mismo debe buscarse en la interpretación errónea de las disposiciones testamentarias de D. P. F. A. por las que lega la nuda propiedad de las Parcelas 161, pol. 12 y 189 y 191 Pol. 13 a su hija (D<sup>a</sup> N. F. R., en un 50%) y nietos (D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del C., D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> F., D. F., D. L., D<sup>a</sup> A. y D. J. M. F. en el 50% restante). Con posterioridad los contratos de compraventa de D<sup>a</sup> N. F. R. a D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del C., D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> F., D. F., D. L., D<sup>a</sup> A. y D. J. M. F., la harían propietaria en régimen de gananciales del 50%, de lo que el 25% en nuda propiedad correspondería a su esposo D. L. M. C.. Este último tiene derecho, además, al usufructo en un 75% sobre las parcelas mencionadas (50% del legado de su suegro a su finada esposa y sobre el 25% derivado de la compraventa realizada a sus hijos)".

Los planteamientos efectuados, tanto en la última Propuesta de resolución, como en el citado Informe de los Servicios Jurídicos, son – según se ha expuesto- del parecer de este Consejo Consultivo y se corresponden con el tenor literal de los Documentos incorporados al expediente administrativo. Por tanto, concurre el motivo alegado por la recurrente y contenido en el artículo 118.1 LRJ-PAC.

## CONCLUSIONES

### **Primera**

Sobre la interposición en plazo del recurso extraordinario de revisión interpuesto por D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> F. M. M. F. contra el Acuerdo de aprobación de la concentración parcelaria de Hormilla, deberá tenerse en cuenta el acto recurrido y el computo de cuatro años a partir de la notificación del mismo, en los términos expresado en el Fundamento Jurídico Primero de este Dictamen.

### **Segunda**

Concorre el error de hecho alegado por la recurrente, conforme al artículo 118.1 de la LRJ-PAC.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero