

Expediente Núm. 91/2014
Dictamen Núm. 83/2014

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 24 de abril de 2014, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 18 de marzo de 2014 -registrada de entrada el día 21 del mismo mes-, examina el expediente relativo al recurso extraordinario de revisión interpuesto por frente a la Resolución de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos de 26 de julio de 2013, por la que se desestima el de reposición formulado contra la Resolución que excluye parte de las superficies declaradas a efectos de ayudas del ámbito de la política agrícola común, campaña 2012.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 5 de agosto de 2013, el interesado presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito en el que expone que ha recaído sentencia judicial en la que se alude a que detenta las fincas controvertidas, que fueron excluidas en el cómputo de las ayudas que le

corresponderían tras detectarse una duplicidad, pues los mismos fondos fueron declarados por su hermano -y coheredero- en solicitud de idénticas ayudas.

Solicita que “se reconozcan” sus “justos derechos y que se deje sin efecto cualquier posible sanción en ayudas 2012 y posteriores”.

Acompaña copia de la Sentencia de 29 de julio de 2013 del Juzgado de Primera Instancia N.º 1 de Castropol, dictada en procesos acumulados por los que el aquí recurrente pretende la nulidad de la partición hereditaria relativa a las fincas cuestionadas y su hermano le reclama la posesión hereditaria de las mismas en ejecución de la partición practicada por contador-partidor testamentario. El fallo, anulatorio de la partición, descansa en que en esta no se concreta el caudal relicto “con plena distinción de bienes privativos y gananciales”, lo que “hace innecesario el estudio de los demás motivos alegados”.

Mediante nuevo escrito, registrado de entrada el 30 de septiembre de 2013, el interesado se ratifica en su anterior solicitud “al concurrir la causa 2.ª del artículo 118 de la Ley 30/1992 (...), puesto que la citada sentencia constituye un documento de valor esencial para la resolución del asunto que evidencia el error de la resolución recurrida”.

2. Durante la instrucción se unen a las actuaciones los particulares relativos a la solicitud de ayudas, que, por lo que aquí interesa, se reducen a la siguiente documentación:

a) La declaración de superficies presentada por el interesado a efectos de ayudas por explotación ganadera, el posterior requerimiento recibido para justificar sus derechos sobre las fincas también declaradas por su hermano y la contestación formulada, a la que se acompañan, entre otros documentos, el testamento abierto del padre -anterior titular- y la escritura de protocolización de la liquidación de sociedad de gananciales y operaciones particionales. En el testamento notarial, el causante “lega a su esposa el usufructo universal y vitalicio de su herencia”, instituye herederos a sus dos hijos por partes iguales, con expresa advertencia de que quien no respetare el usufructo universal de la

viuda "sólo percibirá su legítima estricta" (cautela sociniana), y nombra dos contadores-partidores "con carácter solidario". En la escritura de división de gananciales y partición hereditaria -otorgada por uno de los comisarios nombrados y la viuda del testador y protocolizada el 21 de junio de 2012-, tras reconocerse que el haber de cada uno de los descendientes es de "la mitad de la herencia, excluido el usufructo", se valoran en metálico los derechos de los interesados, adjudicándose a los descendientes, en pago de su haber hereditario, fincas concretas en propiedad plena y obligándose al abono en metálico del usufructo viudal. Consta también el acta notarial levantada a instancias del ahora recurrente, para dejar de manifiesto su oposición a la partición practicada.

b) Resolución de 16 de enero de 2013 de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos, por la que se invalidan determinados recintos en la solicitud de superficies presentada por el interesado -concurrentes con las declaradas por su hermano-, habida cuenta que "no se puede (...) determinar efectivamente quien es el productor que dispone de las mismas durante todo el año natural 2012", cuando la convocatoria de subvenciones exige que se acredite la disposición de los terrenos a fecha 31 de mayo del año en que se solicitan. Se deja constancia de que la solicitud de subvención se presentó el 1 de marzo de 2012.

c) Resolución de 26 de julio de 2013 de la misma Consejería, notificada el 12 de agosto del mismo año, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la anterior Resolución. Su fundamento inmediato estriba en que en la Resolución de 10 de febrero de 2012, por la que se aprueban las bases de la convocatoria de ayudas, "se exige para obtener la ayuda la disposición de las parcelas. De esta expresión no puede deducirse que ampare a cualquier persona que aparezca como cultivador de hecho de los terrenos para solicitar legítimamente las ayudas, sino que se exige que se presente con un título legítimo en apariencia y no es pertinente, en el momento de resolver sobre la procedencia de las ayudas, entrar a dirimir posibles conflictos sobre la titularidad de los terrenos".

3. Requerido el interesado para acreditar la firmeza de la sentencia invocada, remite un escrito en el que expone que la contraparte ha solicitado el beneficio de asistencia jurídica gratuita para la interposición de recurso, habiéndose suspendido por tal motivo el procedimiento, tal y como consta en la providencia que adjunta.

4. Notificado el recurso extraordinario de revisión al hermano del recurrente, este presenta un escrito de alegaciones el 15 de febrero de 2014 en el que manifiesta que la sentencia judicial ha sido recurrida por él mismo y por la viuda del causante. Añade que la viuda usufructuaria "ha procedido ante la Consejería a la que nos dirigimos (...) a ceder fincas en favor del alegante, pero en ningún caso a favor del recurrente".

5. El día 24 de febrero de 2014, una Técnica de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos emite un informe-propuesta en sentido desestimatorio, por cuanto la sentencia aportada no es firme, y aunque lo fuera el interesado seguiría sin acreditar la plena propiedad de las fincas.

6. En este estado de tramitación, mediante escrito de 18 de marzo de 2014, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al recurso extraordinario de revisión interpuesto frente a la Resolución de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos de 26 de julio de 2013, por la que se desestima el de reposición formulado contra la Resolución que excluye parte de las superficies declaradas a efectos de ayudas del ámbito de la política agrícola común, campaña 2012, adjuntando a tal fin copia autenticada del expediente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra m), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra m), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Resulta indudable la legitimación del recurrente, dada su condición de solicitante de la ayuda contra cuya denegación parcial se dirige el recurso extraordinario de revisión que se formula.

La Administración del Principado de Asturias está pasivamente legitimada en cuanto autora del acto recurrido.

TERCERA.- El recurso extraordinario de revisión se ha interpuesto contra un acto firme en vía administrativa, y ante el órgano competente, esto es, el mismo que dictó el acto objeto del recurso extraordinario de revisión, todo ello en los términos de lo dispuesto en los artículos 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), y 29 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias.

Respecto al plazo de presentación del recurso, y atendiendo a la circunstancia concurrente -la aparición de "documentos de valor esencial para la resolución del asunto"-, el artículo 118.1.2.^a de la LRJPAC establece que, en tal caso, el recurso se interpondrá dentro del plazo de "tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos". En el supuesto examinado, el documento esencial que fundamenta el recurso es la Sentencia recaída el 29 de julio de 2013, y es claro que entre esa fecha y el 5 de agosto de 2013 -en que

tuvo entrada en el registro de la Administración del Principado de Asturias el recurso extraordinario de revisión- no ha transcurrido el plazo de tres meses legalmente determinado, por lo que ha de concluirse que ha sido formulado en plazo.

CUARTA.- En cuanto al fondo de la cuestión planteada, tal y como hemos manifestado en dictámenes anteriores, el recurso extraordinario de revisión constituye una vía excepcional que procede exclusivamente en los supuestos y por los motivos tasados previstos en el artículo 118, apartado 1, de la citada LRJPAC, cuya interpretación debe ser estricta para evitar que se convierta, *de facto*, en una vía ordinaria de impugnación de los actos administrativos una vez transcurridos los plazos legalmente establecidos para la interposición de los recursos administrativos ordinarios. En este sentido, es constante la jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 16 de febrero de 2005 -Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª-) al reafirmar el carácter excepcional del recurso extraordinario de revisión, lo que determina la necesidad de una interpretación rigurosa de los motivos invocados, en aras de no contravenir el principio de seguridad jurídica dejando en suspenso *sine die* la firmeza de los actos administrativos.

En el presente supuesto, la circunstancia que da entrada al planteamiento del recurso extraordinario de revisión es la reseñada en el artículo 118.1.2.ª de la LRJPAC, a cuyo tenor procederá la interposición del mismo cuando “aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida”. A tal efecto hace valer la parte interesada una sentencia judicial sobrevenida; elemento que, por su naturaleza, bien podría constituir -siempre a la vista de sus pronunciamientos- un documento esencial capaz de evidenciar suficientemente el error de las resoluciones recurridas.

En este sentido, la jurisprudencia viene reiterando que la causa 2.ª del artículo 118 “permite ahora incluir (...), también, los documentos posteriores. Pero esos documentos, aunque sean posteriores, han de ser (...) unos que

pongan de relieve, que hagan aflorar, la realidad de una situación que ya era la existente al tiempo de dictarse esa resolución, o que ya era la que hubiera debido considerarse como tal en ese momento; y, además, que tengan valor esencial para resolver el asunto por tenerlo para dicha resolución la situación que ponen de relieve o que hacen aflorar. Son documentos que, por ello, han de poner de relieve un error en el presupuesto que tomó en consideración o del que partió aquella resolución. En este sentido, sí es posible que sentencias judiciales que hagan aflorar la realidad de tales situaciones lleguen a ser incluidas entre los documentos a que se refiere la causa 2.^a./ Pero lo que no cabe incluir son sentencias que meramente interpretan el ordenamiento jurídico aplicado por esa resolución de modo distinto a como ella lo hizo” (Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de junio de 2008 y 17 de junio de 2009 -Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a-).

En similares términos, el Consejo de Estado ha señalado en reiteradas ocasiones (entre otras, en el Dictamen núm. 1662/1996, de 23 de mayo) que “la apreciación de que se aportan documentos nuevos de carácter esencial requiere que se aprecie su valía en tal modo que, de haber existido, aparecido o constado al momento de dictarse la resolución que se combate, esta hubiera variado sustancialmente de sentido y signo”, y todo ello por el hecho de que -continúa el indicado dictamen- “un documento de valor esencial es aquel que motiva la destrucción de la firmeza de un acto administrativo por la sola certeza de su existencia”; debiendo, en suma, tales documentos “evidenciar el error de la resolución recurrida, de forma tal que con su mera aportación quede demostrado dicho error de forma concluyente y definitiva” (Dictamen núm. 950/2011, de 28 de julio). Proyectando esta doctrina a las resoluciones que deniegan subvenciones públicas, se concluye con facilidad que el recurrente en revisión habrá de obtener una decisión favorable cuando, a la luz de la sentencia recaída, pueda deducirse que cumplía puntual y efectivamente el requisito por cuya ausencia se le denegó la ayuda, quedando patente el error.

Sentado esto, hemos de reparar en que en el supuesto examinado la resolución judicial (no firme) en la que se apoya el recurso extraordinario de

revisión no afecta, ni podía afectar, a la situación jurídica del recurrente a fecha 31 de mayo del año en que formula la solicitud de las subvenciones -2012-, en la que la base undécima de la convocatoria exigía tener la disposición de las superficies declaradas. El recurrente acredita la posesión de hecho de las fincas en dicha fecha, pero la resolución atacada no se fundamenta en la negación de este extremo, sino en la interpretación del requisito "disposición de las parcelas" como algo distinto de su mera detentación. Aunque la sentencia hubiera estimado la validez del cuaderno particional, y en consecuencia el derecho posesorio reclamado por su hermano, ello no podría tener efectos antes del 31 de mayo de 2012, porque el propio cuaderno particional, protocolizado el 21 de junio de 2012, otorgaba dos meses desde su protocolización para entregar la posesión de las fincas a los legatarios. La otra pretensión planteada por el reclamante y acumulada en dicho proceso -nulidad de la partición hereditaria-, si bien es estimada, en nada afecta a su situación posesoria, que sigue siendo la de poseedor de hecho sin otro título mientras no se proceda a la efectiva partición de la herencia de su padre, que -no podemos olvidar- otorga a la viuda el usufructo universal y vitalicio de todos sus bienes.

Advertido esto, se concluye que la sentencia judicial que trata de hacerse valer -amén de no ser firme, como sería exigible- es ajena al sustrato en que se funda la resolución atacada, que, acertada o equivocadamente, no considera suficiente el título posesorio que ostenta el recurrente para acceder a las subvenciones. Nada hay, pues, en el documento aportado que evidencie que la resolución dictada está viciada de error en cuanto al concepto por el que se aminora la subvención, puesto que aunque la sentencia se confirmara en vía de recurso los fundamentos que motivaron la denegación parcial de la ayuda se mantendrían sin alteración, por cuanto la situación posesoria del recurrente sería la misma pero frente a las disposiciones testamentarias, que tendrán que volver a ser objeto de partición.

En suma, pudiendo acudir el interesado -incluso al tiempo de instar esta revisión- a la vía contencioso-administrativa, y discutir allí la procedencia de que se le exija un título sobre las fincas distinto al de la mera posesión, opta por

abrir la vía extraordinaria, cuando el nudo de la controversia radica en la interpretación de las bases de la convocatoria -extremo netamente jurídico y extraño al concepto de error que permite la revisión-, sin que la sentencia aportada, amén de no revestir firmeza, guarde relación con el fundamento sobre el que descansa la resolución impugnada.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede desestimar el recurso extraordinario de revisión interpuesto por frente a la Resolución de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos de 26 de julio de 2013, por la que se desestima el de reposición formulado contra la Resolución que excluye parte de las superficies declaradas a efectos de ayudas del ámbito de la política agrícola común, campaña 2012.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.