En Logroño, a 26 de octubre de 2021, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. Pedro María Prusén de Blas y D^a Amelia Pascual Medrano, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

53/21

Correspondiente a la consulta formulada por la Excm. Sra. Consejera de Agricultura, Ganadería, Territorio, Mundo Rural y Población del Gobierno de La Rioja en relación con la *reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración apícola presentada por la empresa E.A.C.S.L, por los daños y perjuicios que entiende causados a consecuencia de la baja por sanción en el Registro de operadores ecológicos; y que valora en 570.545,99 euros.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La referida Consejería remite a este Consejo Consultivo, para dictamen, el expediente tramitado en relación con la precitada reclamación de responsabilidad patrimonial, De la documentación que integra el expediente, resultan los siguientes antecedentes de interés, que se exponen ordenados cronológicamente.

1. La mercantil E.A.C.SL.

En el año 2017 y desde hacía varios años, la mercantil *E.A.C.SL* (EAC SL) estaba inscrita en dos de los *Registros de operadores de producción agraria ecológica* regulados por él, entonces vigente, Decreto 1/2009, de 2 de enero. En concreto, en el *Registro de productores*, y en el *de elaboradores y/o comercializadores*. Esta última inscripción se practicó en virtud de Resolución de la Dirección General de Agricultura (DGA) de 23 de mayo de 2016.

2. Las infracciones cometidas por EAC SL.

El 13 de febrero de 2017, el Ministerio de Agricultura comunicó a la Consejería de Agricultura del Gobierno de La Rioja que, en un control realizado a un operador francés en el mes de diciembre de 2016, se había detectado una irregularidad en una miel ecológica procedente o comercializada por EAC SL. Esa irregularidad consistía en la presencia de 0,033 mg/kg de amitraz en una miel de limón que había sido adquirida por el operador francés a EAC SL.

El 14 de marzo de 2017, la DGA adoptó la medida cautelar consistente en la inmovilización de los productos apícolas presentes en las instalaciones de EAC SL, y en suspender la certificación de EAC SL como operador de apicultura ecológica.

En los meses siguientes, fueron realizadas numerosas visitas a las instalaciones de EAC SL, y se levantaron las correspondientes actas de inspección. Como resultado de esa actuación inspectora, se detectó que el comprador francés había comunicado esa irregularidad a EAC SL el 27 de enero de 2017, por lo que EAC SL tenía conocimiento de ella; y que EAC SL había continuado vendiendo miel con sello ecológico después de esa fecha, y seguía haciéndolo incluso después de habersele impuesto, el 14 de marzo de 2017, la medida cautelar antes citada.

Ante los incumplimientos detectados, el 7 de julio de 2017, personal de la Consejería actuante, acompañado de agentes del Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil (SEPRONA), llevó a cabo una nueva inspección en el obrador de EAC SL. En dicha inspección y conforme al art. 26 LSPCAR (Ley 5/2005, de 1 de junio, de Sistemas de protección de la calidad agroalimentaria en la CAR), se adoptó la medida cautelar de *“inmovilización de todas las existencias presentes en el obrador en el momento de la inspección, así como las etiquetas y logotipos numerados con referencia a la producción ecológica”*.

Estos antecedentes fácticos constan relatados, con mayor detalle, en la Resolución de la DGA de 7 de noviembre de 2017, y en la Sentencia (S) de la Sala de lo Contencioso administrativo (SCA) del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de La Rioja de 14 de febrero de 2019 (PO 203/2018), a las que inmediatamente se aludirá.

C) El Procedimiento sancionador 2/2017, tramitado por la Consejería actuante y las medidas cautelares adoptadas el 26 de julio de 2017.

Por los hechos antes referidos, la DGA, mediante Resolución de 26 de julio de 2017, dio inicio al expediente sancionador POA/2/17 (en lo sucesivo, procedimiento o expediente 2/2017).

Con arreglo al art. 26.3 LSPCAR, la Resolución de 26 de julio de 2017 levantó las medidas cautelares que habían sido adoptadas el 7 de julio de 2017 y, en su lugar: i) suspendió la actividad de EAC SL *“como elaborador de productos ecológicos, de modo que, durante la vigencia de esta medida cautelar, únicamente podrá elaborar y comercializar como convencional”*; ii) ordenó la *“retirada de etiquetas de la empresa vinculadas al método de producción ecológica”*; y iii) obligó a EAC SL a *“omitir toda referencia al sistema de producción ecológica en todos los medios materiales asociados a la actividad empresarial”*.

Como se señala, estas medidas cautelares de 26 de julio de 2017 (que sustituyeron a las interinamente acordadas el 7 de julio de 2017) se adoptaron con ocasión del inicio del procedimiento sancionador y al amparo del art. 26.2-e) LPSCAR, según el cual, entre las medidas cautelares que pueden venir motivadas por el ejercicio de la función inspectora de la calidad agroalimentaria, se encuentra la *“suspensión temporal del funcionamiento de un área, un elemento o una actividad del establecimiento inspeccionado”*.

D) La Resolución sancionadora de 7 de noviembre de 2017 y su confirmación, en vía de alzada, por Resolución de 9 de febrero de 2018.

Tras la tramitación del procedimiento sancionador, la DGA dictó la Resolución de 7 de noviembre de 2017, por la que impuso varias sanciones a EAC SL: i) una multa de 15.001 euros, por la comisión de una infracción muy grave tipificada por el art. 19.4-d) LSPCAR; ii) otra, de 3.001 euros, por la comisión de una infracción grave descrita por el art. 19.3-g) LSPCAR; y iii) otra, de 150 euros, por la comisión de una infracción leve contemplada por el art. 19.2-e) LPSCAR.

A la primera de las sanciones, la Resolución de 7 de noviembre de 2017 anudó la *“sanción accesoria de baja definitiva en el Registro de elaboradores de productos ecológicos”*. Esta sanción accesoria aparece prevista en el art. 20.5 LSPCAR, conforme al cual, *“en los supuestos de infracciones calificadas como graves o muy graves, cometidas por personas inscritas en los Registros de cualquiera de las figuras de calidad agroalimentaria, podrá acordarse como sanción accesoria... su baja definitiva en los Registros”*. Según el precepto transcrito, esa baja *“implica la exclusión de los infractores, y como consecuencia la pérdida de sus derechos inherentes a la denominación o marca”*.

La sanción accesoria suponía la baja definitiva de EAC SL del *Registro de elaboradores y/o comercializadores y/o importadores de productos ecológicos* (esto es, en el *Registro de operadores* previsto por el art. 6.1.b) del Decreto 1/2009). Sin embargo, no acarreo la baja de EAC SL en el *Registro de productores, titulares de explotaciones agropecuarias* contemplado por el art. 6.1.a) del referido Decreto 1/2009.

Contra la Resolución de 7 de noviembre de 2017, EAC SL interpuso recurso de alzada, que fue desestimado por Resolución del Consejero actuante de 9 de febrero de 2018.

Esa sanción accesoria sólo fue ejecutiva a partir del 9 de febrero de 2018, momento en el que se dictó la Resolución desestimatoria del recurso de alzada y contra la que no cabía ya “ningún recurso ordinario en vía administrativa” (cfr, art. 90.3 LPAC'15).

E) Actuaciones de EAC SL durante la tramitación del procedimiento sancionador 2/2017 y hasta la resolución del recurso de alzada.

Entre el 26 de julio de 2017 (momento en que fue incoado el procedimiento sancionador 2/2017) y el 9 de febrero de 2018 (día en el que la sanción de baja accesoria del *Registro de elaboradores* fue ejecutiva), estuvieron en vigor las medidas cautelares acordadas al tiempo de iniciarse el expediente sancionador. Entre ellas, según se ha expuesto, la suspensión de la actividad de EAC SL como elaborador de productos ecológicos; y la retirada de etiquetas de la mercantil vinculadas al modo de producción ecológica.

Sin embargo, durante ese periodo, EAC SL siguió poniendo a la venta miel ecológica. Así lo evidencian numerosas facturas de venta expedidas por EAC SL. Así, por ejemplo, las giradas en fechas 10 de agosto, 26 de agosto, 18 de septiembre, 22 de septiembre, 28 de septiembre y 16 de noviembre de 2017 (folios 1667, 911, 907, 906, 905 y 1117 del expediente remitido a este Consejo). Todas ellas aparecen recogidas, además, en la contabilidad de EAC SL del ejercicio 2007 (folio 682). Concretamente, las ventas documentadas mediante esas facturas fueron contabilizadas en la cuenta 700, como “ventas de mercaderías”.

Por otra parte, el 10 de agosto, el 20 de octubre y el 14 de noviembre de 2017, EAC SL recibió también tres facturas de una mercantil (*L.I.G.*), expedidas por la venta de etiquetas y precintos de producto ecológico. Los importes de las tres facturas se contabilizaron en la cuenta 627 (“*publicidad, propaganda y relaciones públicas*”, folio 672). En esas fechas, EAC SL no podía ya comercializar ningún producto como ecológico y, para entonces, al incoarse el expediente sancionador, ya estaba ordenada la retirada de etiquetas de EAC SL vinculadas a la comercialización de productos ecológicos.

F) El cambio de titularidad de industria en favor de E.A.C.M,S.C.

El 11 de septiembre de 2017, la *S.C.E.A.C.M.* (en adelante, EACYM SC) instó un cambio de titularidad de la industria que hasta entonces figuraba a nombre de EAC SL, y solicitó su inscripción en el *Registro de industrias agroalimentarias de La Rioja* (RIAA), identificando como “*producto elaborado*” miel y polen, y señalando ser acreedora de la

certificación empresarial de “*agricultura ecológica*” con el número RI-1086-E. El 28 de noviembre de 2017, la Consejería actuante (DG de Desarrollo Rural) aceptó el cambio de titularidad de la industria, cambio que quedó inscrito, ese mismo día, en el RIAA (folios 1208 a 1211 del expediente).

Pocas semanas después, mediante escrito sellado de entrada el 12 de febrero de 2018, D. A.G.C, como representante de EAC SL solicitó del *Consejo de la Producción Agraria Ecológica de la Rioja* (CPAER) un “*cambio de titularidad de industrias*” en favor de EACYM SC. En el documento de solicitud, el representante, la dirección de correo electrónico, la página *web*, el domicilio, y los números de teléfono fijo y móvil que se aportan de ambas entidades (EAC SL y EACYM SC) son los mismos (folio 1212).

El CPAER revisó la solicitud de cambio de titularidad y la remitió a la *Autoridad de Control de la Agricultura Ecológica de La Rioja* (art. 6 del Decreto 1/2009), que, en La Rioja, es la DGA (Dirección General de Agricultura y Ganadería de la Consejería actuante). Dicha DGA, mediante Resolución de 3 de abril de 2018, y a la vista de la petición formulada el 12 de febrero de 2018, resolvió aceptar el cambio de titularidad solicitado e inscribir “*en el Registro de operadores de producción agraria ecológica, Sección de elaboradores, a EACYM SC*”.

Como puede verse, todas estas actuaciones se desarrollaron entre el 11 de septiembre de 2017 y el 3 de abril de 2018. Por tanto, comenzaron cuando se estaba tramitando el procedimiento sancionador 2/2017 y concluyeron poco después de que se resolviera el recurso de alzada interpuesto contra la Resolución sancionadora de 7 de noviembre de 2017.

G) Relaciones existentes entre EAC SL y EACYM SC.-

Por razones de orden lógico, se exponen a continuación las relaciones existentes entre las entidades EAC SL y EACYM SC.

EACYM SC es una Sociedad civil constituida el 15 de enero de 2004, momento en el que A.G.C. realizó el 91,11 % de las aportaciones a la Sociedad (5.227 euros, de unas aportaciones totales de 5.737 euros, folio 1344). Años después, el 28 de noviembre de 2017 (el mismo mes en el que se dictó la Resolución sancionadora de 7 de noviembre de 2017), el Sr. G.C. suscribió un documento por el que “*cede sus participaciones en la Sociedad civil bajo acuerdo de los socios*” (folios 1348 y 1349). Sin embargo, en documentos de fecha posterior al 28 de noviembre de 2017, el Sr. G.C. siguió identificándose como “*propietario*”, “*representante*” o “*titular*” de EACYM SC. Así, en visitas de inspección realizadas en junio y noviembre de 2018 o en septiembre de 2019 (folios 1359, 1366 y 1369); o al solicitar al CPAER el cambio de titularidad de industrias, en el mes de febrero de 2018 (folios 1212 y 1213).

Por su parte, EAC SL, constituida mediante escritura pública otorgada el 21 de diciembre de 2015, está participada al 100% por la misma persona (el Sr. G.C.), que, además de ser su socio único, es su administrador único (así resulta del certificado expedido el 17 de diciembre de 2020 por la Registradora Mercantil de Logroño, folios 1470 y 1472).

Sobre los vínculos existentes entre ambas entidades, la Sentencia, de la SCA del TSJ de La Rioja, núm. 22/2020, de 28 de enero (Recurso núm. 356/2018), dictada sobre otra sanción administrativa impuesta a EAC SL, señala, en relación con una visita de inspección girada el 14 de septiembre de 2016, que:

“En esta visita, se levantó un incumplimiento derivado de la existencia de colmenas de EAC SL en el asentamiento LO 057004, inscrito en el Registro de agricultura ecológica de La Rioja a nombre de EACYM SC (que son dos explotaciones distintas pero del mismo titular)”.

Otros elementos indicativos de la relación entre ambas entidades son los siguientes:

1/ Existen varias facturas giradas por las dos entidades en las que figura el mismo número de cuenta para hacer el cobro de las cantidades facturadas (folios 905, 1433 y 1434).

2/ En numerosas facturas emitidas por EAC SL figura identificado, como “CIF intracomunitario”, el de EACYM SC (p.e, folios 905 a 910, 1437 y 1438), pues la mención “ES” aparece acompañada del CIF correspondiente a EACYM SC (folio 1212).

3/ Según la información ofrecida por la OEPM (Oficina Española de Patentes y Marcas), EAC SL solicitó, el 7 de junio de 2019, la concesión de la marca “L.V.X.D.O.”, que fue registrada el 30 de diciembre de 2019 (folio 1646 del expediente). En estas fechas, la mercantil ya había causado baja definitiva en el *Registro de comercializadores/y o elaboradores*. EACYM SC, por su parte, solicitó, el 21 de noviembre de 2017, la concesión de una marca (“C.M.”), que le fue denegada el 22 de enero de 2018 (folio 1645), sin que conste que tenga concedidas y activas marcas de productos relativos a la producción o comercialización de miel ecológica.

4/ El 18 de octubre de 2018, la mercantil L.I.G. giró a EAC SL una factura, por la compra de etiquetas para productos ecológicos, que EAC SL hizo constar en la cuenta 627 de su contabilidad (folios 686 y 1111 del expediente). Sin embargo, para esa fecha, el titular de la industria ya no era EAC SL (que el 9 de febrero de 2018

había causado baja definitiva en el *Registro de operadores elaboradores y/o comercializadores*), sino EACYM SC.

5/ En la página *web* de EAC SL, se publicitan, para su venta *on line*, mieles ecológicas (folios 1399 y ss). Así lo constata el informe pericial, de 25 de mayo de 2021, emitido, a instancia de la Consejería actuante, por el Sr. M.M. (folios 1284 y ss), que señala que, en el mes de mayo de 2021, adquirió a través de esa página un producto que le fue entregado por EAC SL (que se identificó como “*vendedor*”) y facturado por EACYM SC (folios 1423, 1430 y 1431).

6/ En esa misma página *web*, se hace referencia, con fecha “19/11/2020”, a una noticia aparecida en el diario *La Rioja* en la que “*A.G. de C. nos presenta este nuevo hidromiel, moderno y con bajo contenido alcohólico en esta entrevista...*”, facilitándose a continuación el enlace de internet (folio 1405).

7/ Ambas entidades comparten domicilio social en C/L.V, X, de Varea (Logroño).

8/ En el periodo 2016-2020, EAC SL ha tenido un total de 8 afiliados distintos, mientras que EACYM SC solo tres, de los que uno (con el núm. de Seguridad Social XXXXXXXXXXXX) ha sido sucesivamente empleado de EAC SL, luego de EACYM SC, y luego, nuevamente de EAC SL (folios 1803 y ss).

H) La impugnación jurisdiccional de las Resoluciones de 7 de noviembre de 2017 y 9 de febrero de 2018 y la STSJ de La Rioja de 14 de febrero de 2019 (PO 203/2018).

Frente a las Resoluciones de 7 de noviembre de 2017 y 9 de febrero de 2018, EAC SL interpuso recurso contencioso administrativo, que fue tramitado como PO 203/2018 por la Sala de lo Contencioso administrativo (SCA) del TSJ de La Rioja.

Tras la oportuna tramitación, la SCA dictó la Sentencia núm. 57/2019, de 14 de febrero, la cual razona, sobre la medida cautelar adoptada el 14 de marzo de 2017, que:

“La mercantil recurrente tuvo conocimiento de la adopción de la medida cautelar de inmovilización de los productos presentes en las instalaciones, así como de que se procedió al precinto de los productos enumerados en el Acta (y que) ...conociendo la recurrente, al menos el día 27 de enero de 2017, el positivo de la miel de limón en el control realizado al operador francés y habiéndose solucionado el problema mediante la venta como miel convencional con el correspondiente descuento -hubo un abono al operador francés por tener que vender la miel como convencional-, no consta que la recurrente realizara ninguna de las acciones previstas en el precepto transcrito, continuando con la comercialización de la miel de limón, además de la de naranja, como producto ecológico -no convencional-, y ello, incluso acordada la medida cautelar de la inmovilización. Así resulta acreditado con las facturas de 1.02 y 24.02 de 2017, o la citada de 25.05.2017”.

Por tal motivo, la STSJ de 14 de febrero de 2019 considera cometidas unas infracciones calificadas como *grave* (del art. 19.3-g LSPCAR) y *muy grave* (del art. 19.4-c LSPCAR) y confirma en este punto las Resoluciones impugnadas.

Sin embargo, la referida Sentencia estimó parcialmente el recurso y anuló aquellas Resoluciones en cuanto impusieron a la mercantil una sanción por infracción *leve* (del art.19.2-e LSPCAR), así como la sanción *accesoria* de baja definitiva en el *Registro de elaboradores de productos ecológicos*, razonando sobre esto último que:

“Respecto de la baja definitiva en el Registro de elaboradores de productos ecológicos (que, según establece la Ley 5/2005, puede acordarse como sanción accesoria en los supuestos de infracciones calificadas como graves o muy graves), en la Resolución sancionadora nada se motiva. Las consecuencias que conlleva la baja definitiva en el Registro (exclusión de los infractores, y como consecuencia la pérdida de sus derechos inherentes a la denominación o marca) exige un esfuerzo de motivación por parte de la Administración, determinando su ausencia que se desconozcan las razones por las que se opta por acordar la sanción accesoria y, por tanto, si ésta es proporcionada. La sanción accesoria, por lo expuesto, debe ser anulada por no estar acreditada la proporcionalidad”.

D) La ejecución de la Sentencia de la SCA del TSJ de La Rioja de 14 de febrero de 2019.

En orden a ejecutar la Sentencia de 14 de febrero de 2019 y con el fin de proceder al alta en el *Registro de elaboradores y/o comercializadores*, la Consejería actuante, mediante escrito de 23 de mayo de 2019 (notificado a EAC SL el día 27), requirió a la citada entidad para que concretase las unidades productivas (instalaciones y productos) que debían adscribirse al ámbito productivo de la mercantil.

Según refiere la Propuesta de resolución, de 20 de julio de 2021, del presente expediente de responsabilidad patrimonial (págs. 20 y 21), el 30 de mayo de 2019, EAC SL presentó solicitud de inscripción en el *Registro de elaboradores y /o comercializadores*, interesando que se tomara en cuenta el número de registro sanitario asociado a EACYM SC.

Al no haberse concretado las unidades productivas, ni tampoco aportar EAC SL un número propio de registro sanitario, el 11 de julio de 2019, la Consejería actuante dictó una Resolución por la que, en cumplimiento de la Sentencia de la SCA del TSJ de La Rioja de 14 de febrero de 2019, instó al CPAER a inscribir en el *Registro de elaboradores y/o comercializadores* a EAC SL, “*previa presentación por parte de la interesada del justificante de registro sanitario vinculado a la actividad, así como del alta en el Registro de Industrias Agroalimentarias de La Rioja*”.

Así pues, conforme a esa Resolución de 11 de julio de 2019, “*la inscripción queda condicionada a que la empresa complete los trámites necesarios para poder operar como elaborador/comercializador de productos alimentarios, y la omisión de los mismos será causa de imposibilidad material de ejecutar la Sentencia 57/2019 en sus propios términos*”.

Según indica la precitada Propuesta de resolución de 20 de julio de 2021, la Resolución de 11 de julio de 2019 fue notificada el mismo día sin que, de la documentación remitida para la emisión de este dictamen, conste que EAC SL la recurriera, ni tampoco que cumpliera con los trámites que le fueron requeridos.

J) Otros expedientes sancionadores y pronunciamientos judiciales relativos a EAC SL.

Aunque el reclamante no aluda a estas circunstancias en su escrito de reclamación (en el que sólo hace referencia a la Sentencia de la SCA del TSJ de La Rioja de 14 de febrero de 2019), de la documentación remitida a este Consejo Consultivo se desprende que la DGA (Dirección General de Agricultura) dictó, frente a EAC SL, otro Acuerdo sancionador, de 9 de marzo de 2018, confirmado luego en alzada por Resolución del Consejero actuante, de 5 de abril de 2018.

En lo que hace al caso, el Acuerdo originario, de 9 de marzo de 2018, impuso la sanción accesoria de baja definitiva de EAC SL en el *Registro de productores de productos ecológicos* (no en el *Registro de elaboradores y/o comercializadores*); sanción que fue luego anulada por Sentencia de la SCA del TSJ de La Rioja núm. 22/2020, de 25 de enero (PO 356/2018).

Pues bien, por parecidos motivos a los señalados en el apartado anterior, no consta que la citada Sentencia núm. 22/2020, de 25 de enero, haya podido ejecutarse en sus propios términos. En efecto, aunque la SGT (Secretaría General Técnica) de la Consejería actuante, mediante Resolución de 14 de septiembre de 2020, haya instado al CPAER a inscribir a EAC SL en el *Registro de productores*, lo ha hecho bajo la condición de la “*previa presentación, por parte de la empresa interesada, de la información relativa a las unidades productivas que quedan adscritas a su ámbito de actuación y la verificación del cumplimiento de los demás requisitos o trámites que resulten preceptivos para la práctica de la inscripción*”; condición que no consta haya sido satisfecha por EAC SL.

K) Otras expedientes sancionadores y pronunciamientos judiciales relativos a EACYM SC.

La Consejería actuante también tramitó frente a EACYM SC un procedimiento sancionador, que concluyó con la imposición, entre otras, y por Resolución de 9 de marzo

de 2018, de la sanción accesoria de baja en el *Registro de productores*. Esa Resolución sancionadora de 9 de marzo de 2018 (luego ratificada en alzada por la del Consejero actuante de 5 de abril de 2018), fue parcialmente anulada por la Sentencia de la SCA del TSJ de La Rioja núm. 45/2020, de 14 de febrero (PO 407/2018), que declaró la invalidez de la sanción accesoria de baja en el referido *Registro de productores*.

La SGT de la Consejería actuante, mediante Resolución de 10 de febrero de 2021, nuevamente ha instado al CPAER a inscribir a EACYM SC en el referido *Registro de productores*, también *“previa presentación, por parte de la empresa interesada, de la información relativa a las unidades productivas que quedan adscritas a su ámbito de actuación y la verificación del cumplimiento de los demás requisitos o trámites que resulten preceptivos para la práctica de la inscripción”*.

Al respecto, la propia Resolución de 10 de febrero de 2021 indica que el CPAER había manifestado con anterioridad la imposibilidad de inscribir a EACYM SC en dicho Registro, *“por su estado de suspensión como operador ecológico y situación no conforme con la normativa ecológica en vigor en la Comunidad Autónoma de Cataluña, donde este operador está inscrito (art. 17 del Reglamento CE 889/2008)”*.

Pues bien, no consta que, a la fecha presente, EACYM SC haya acreditado el cumplimiento de las condiciones y requisitos necesarios para proceder a su alta en el *Registro de productores*.

Segundo

El procedimiento de responsabilidad patrimonial

1. Mediante escrito sellado de entrada el 13 de febrero de 2020, D. A.G.C, en nombre y representación de EAC SL, presentó una reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida a la Consejería actuante.

En síntesis, en su escrito razona que, *“si las medidas cautelares adoptadas el 15 de marzo de 2017 (y)... reconducidas el 7 de julio del mismo año a la suspensión de la actividad de la empresa bajo los requisitos y garantías de la agricultura ecológica, suponían la imposibilidad de producir y comercializar productos ecológicos de forma temporal, la Resolución de 9 de febrero de 2018, de baja definitiva en el Registro de elaboradores... ha supuesto para EAC SL la pérdida de negocio y unos gastos excepcionales que, en definitiva, son una pérdida patrimonial y un perjuicio económico”*.

Tras afirmar que *“la Sentencia [de 14 de febrero de 2019] determina que la sanción de baja definitiva en el Registro de elaboradores de productos ecológicos, es nula de pleno Derecho, siendo la misma totalmente desproporcionada”*, considera que la

anulación judicial de esa sanción *accessoria* justifica su reclamación de responsabilidad patrimonial, que cuantifica en 570.545,99 euros, “*como consecuencia de una actuación no ajustada a Derecho de la Administración a la que me dirijo*”.

A su solicitud, acompaña, entre otra documentación, un informe pericial, de 10 de febrero de 2020 (fols. 13 y ss. del expediente), en el que se indican las partidas objeto de reclamación: i) 480.889,91 euros, por “*pérdida del valor del negocio*”; ii) 36.456,08 euros, por “*pérdida de activos inmovilizados*”; y iii) 53.200 euros, en concepto de “*pérdida de enjambres*”.

2. El 17 de febrero de 2020, la SGT de la Consejería actuante acusa recibo de la reclamación y nombra Instructora del expediente.

3. En el seno del procedimiento tramitado, han sido desarrolladas numerosas actuaciones de instrucción que, por razones de brevedad, se describen resumidamente:

-Se han recabado informes de varios Servicios de la Administración autonómica, entre los cuales destacan: i) el del Servicio de Producción Agraria y Laboratorio Regional de la DGA, de 7 de septiembre de 2020; ii) el del Servicio de Ayudas a las Rentas, de 5 de febrero de 2021; y iii) el del Servicio de Investigación Agraria y Sanidad Vegetal, de 28 de mayo de 2021.

-Se ha incorporado al expediente de responsabilidad patrimonial parte de la documentación integrante del procedimiento sancionador 2/2017, incluida la Sentencia de la SCA del TSJ de La Rioja de 14 de febrero de 2019.

-Se ha solicitado, a instancia de la Consejería actuante, la emisión, por varios profesionales privados, de informes periciales que han analizado los aspectos económicos de la reclamación formulada por la mercantil interesada; así, obran en el expediente: i) el informe del Sr. Cámara Corcuera, Veterinario colegiado, de 16 de septiembre de 2020, que analiza las “*pérdidas de producción*”, la “*pérdida de colmenas como recurso productivo*” y las “*pérdidas de activos productivos*” afirmadas por el interesado; y ii) el informe del Sr. M.M., de 25 de mayo de 2021, que realiza un “*análisis crítico del dictamen pericial*” del aportado por el reclamante, y al que se acompañan 15 Anexos.

-Se ha requerido, y obtenido, información de organismos ajenos a la Administración autonómica, como: i) la OEPM (Oficina Española de Patentes y Marcas); ii) la AEAT (Agencia Estatal de la Administración Tributaria); iii) la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de La Rioja; iv) la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social; y v) el Registro Mercantil de La Rioja.

-Se ha interesado, a instancia de la Instructora del expediente, información a numerosas entidades privadas que han mantenido relaciones comerciales con EAC SL y con EACYM SC; principalmente, información referente a facturas giradas a estas dos Sociedades o recibidas de ellas.

-Se han incorporado al expediente, bien por haber sido aportadas a instancia de la reclamante, o bien por haberle sido solicitado por la Instructora del expediente, numerosos documentos de EAC SL atinentes a facturación, contabilidad (libro mayor de cuentas, balance de sumas y saldos, cuentas de resultados), declaraciones tributarias (Impuesto sobre Sociedades de los ejercicios 2016 a 2018), relaciones laborales, libro registro de colmenas, censo ganadero y hoja de tratamientos.

-Se ha unido también al expediente otro escrito de alegaciones presentado por el reclamante con fecha 23 de noviembre de 2020.

4. Concluida la instrucción del procedimiento, la Instructora del expediente confirió a la mercantil interesada un trámite de audiencia, mediante comunicación de 17 de junio de 2021, notificada el mismo día. EAC SL satisfizo ese trámite formulando sus alegaciones el 30 de junio de 2021.

5. En vista de lo actuado, la SGT de la Consejería actuante emitió, el 20 de julio de 2021, una Propuesta de resolución, en sentido desestimatorio de la reclamación formulada, al considerar que:

-La sanción accesoria de baja en el *Registro de comercializadores y/o elaboradores* impuesta el 9 de febrero de 2018 no ha causado perjuicio patrimonial a EAC SL, porque: i) *“la empresa reclamante no cumplió con la sanción accesoria, en tanto continuó comercializando productos ecológicos”*; y ii) porque *“la actividad de elaborador/comercializador de la empresa dada de baja continuó gracias a EACYMI SC, a través de la persona de A.G. y que ambas empresas experimentaron en 2018 importantes cotas de negocio”*.

-No se ha acreditado por el reclamante *“la existencia de un daño real, efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”*.

6. Finalmente, los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, mediante informe de 26 de julio de 2021, se pronunciaron en sentido favorable a la Propuesta de resolución de 20 de julio de 2021 y, por tanto, a la desestimación de la reclamación.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente en fecha 17 de agosto de 2021, que ha tenido entrada en este Consejo el día 1 de septiembre de 2021, la Excm. Sra. Consejera de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población del Gobierno de La Rioja remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el día 6 de septiembre de 2021, procedió,

en nombre de dicho Consejo, 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

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la misma quedó incluida en la convocatoria señalada en el encabezamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo

A tenor de lo dispuesto en el art. 81.2 LPAC'15 (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas), cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros o a la que se establezca en la correspondiente legislación autonómica, así como en aquellos casos que disponga la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, será preceptivo solicitar dictamen del Consejo de Estado o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma.

A estos efectos, el órgano instructor, en el plazo de diez días a contar desde la finalización del trámite de audiencia, remitirá al órgano competente para solicitar el dictamen una Propuesta de resolución, que se ajustará a lo previsto en el art. 91 LPAC'15 o, en su caso, la Propuesta de acuerdo por el que se podría terminar convencionalmente el procedimiento.

En el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR), el art. 11-g LCCR (Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, en la redacción dada por la Ley 7/2011, de 22 de diciembre) remite a la normativa reguladora de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, legislación estatal, para la determinación del carácter preceptivo de los dictámenes. Por aplicación de dicha normativa, como acabamos de exponer, el dictamen será preceptivo cuando la indemnización reclamada sea de cuantía igual o superior a 50.000 euros. Por tanto, reclamándose en este caso una cuantía de 570.545,99 euros, nuestro dictamen resulta ser preceptivo.

En cuanto al contenido del dictamen, el párrafo final del citado art. 81 LPAC'15 dispone que aquél deberá pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la

valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en esta Ley.

Segundo

Consideraciones generales sobre la responsabilidad patrimonial de la CAR

1. Nuestro ordenamiento jurídico (art. 106.2 de la Constitución y 139.1, 139.2 y 141.1 LPAC'92, actuales arts. 65,67,81, 91.2 LPAC'15 y 32.1 LSP'15 (Ley estatal 40/2015, de 1 de octubre, del Sector público), reconoce a los particulares el derecho a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento, normal o anormal, de los servicios públicos, entendido como cualquier hecho o actuación enmarcada dentro de la gestión pública, sea lícito o ilícito, siendo necesario para declarar tal responsabilidad que la parte reclamante acredite la efectividad de un daño material, individualizado y evaluable económicamente, que no esté jurídicamente obligado a soportar el administrado y debiendo existir una relación de causa a efecto, directa e inmediata, además de suficiente, entre la actuación (acción u omisión) administrativa y el resultado dañoso para que la responsabilidad de éste resulte imputable a la Administración; así, como, finalmente, que ejercite su derecho a reclamar en el plazo legal de un año, contado desde la producción del hecho o acto que motive la indemnización o desde la manifestación de su efecto lesivo.

2. Se trata de un sistema de responsabilidad objetiva y no culpabilístico que, sin embargo, no constituye una suerte de *seguro a todo riesgo* para los particulares que, de cualquier modo, se vean afectados por la actuación administrativa. En efecto, el sistema de responsabilidad patrimonial objetiva no convierte a las Administraciones públicas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados, derivada de la actividad tan heterogénea de las Administraciones públicas.

3. Como señala una consolidada jurisprudencia (cfr, por todas, la STS, Sala 3ª, de 21 de marzo de 2007, RCas. núm. 6151/2002):

“...para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos los siguientes requisitos: a) la efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas. b) que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal. c) ausencia de fuerza mayor, y d) que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente por su propia conducta”.

4. Según el art. 217 LEC'00 (Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento civil), es carga del demandante probar la concurrencia de los presupuestos a los que la Ley anuda el nacimiento del derecho a la indemnización. Por ello, pesa sobre él la carga de acreditar, no sólo los hechos en los que funda su reclamación de responsabilidad, sino, igualmente, la efectiva realidad de los perjuicios ocasionados y la procedencia de la indemnización solicitada.

5. Por lo demás, como hemos recordado en otros dictámenes (por todos, el D.42/19), el principio de reparación integral del daño aplica la misma regla jurídica que inspira el art. 1.106 Cc (Código civil), y exige el resarcimiento, tanto del daño emergente (*damnum emergens*), como del lucro cesante (*lucrum cessans*). A su vez, el concepto de lucro cesante (las ganancias que el interesado deja de percibir) encuentra, como envés o límite negativo, la prohibición de indemnizar los denominados “sueños de ganancia”. En efecto, como indica la STS, 3ª, de 24 de noviembre de 2015 (RCas. núm. 956 /2014):

“... el deber de reparación debe integrar el llamado daño emergente, integrado por el valor de la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio del perjudicado; así como el llamado lucro cesante, integrado por las ganancias dejadas de percibir. Ahora bien, esas dos modalidades del daño patrimonial en sentido estricto, comportan, de una parte, que han de quedar acreditados de tal forma que tanto unos como otros sean reales o manifiestamente potenciales conforme a las condiciones que generarían esa pretendidas ganancias que no responden, como se viene puntualizando por la jurisprudencia, a un sueño de ganancias, carente de toda conexión lógica con las condiciones del perjudicado, sino a meras expectativas, dudosas o contingentes, que no encuentran fundamento en esas condiciones fácilmente constatables”.

En particular, las peticiones indemnizatorias en concepto de lucro cesante o ganancias dejadas de obtener, obligan al reclamante a probar la existencia de una relación causal directa entre la actuación administrativa que se reputa dañosa, por una parte, y la falta de obtención de unos u otros beneficios económicos, por otra.

Expuesto en otros términos, el reconocimiento del derecho a una indemnización por lucro cesante exige acreditar que la actuación administrativa ha privado al interesado de obtener unas ganancias que, de no haber sido por esa actuación administrativa, hubiera percibido de modo seguro o altamente probable. Por ello, como recuerda la STS 3ª, de 25 de abril de 2017 (RCas. núm. 606/2016) con cita de muchas otras:

“...la prueba de las “ganancias dejadas de obtener ha de ser rigurosa, sin que puedan admitirse aquellas que sean dudosas y contingentes, lo que excluye los meros ‘sueños de ganancias’ como se denominaron en la S. de 15 de octubre de 1986, ya que no cabe que, a través del concepto de lucro cesante y del daño emergente, se produzca un enriquecimiento injusto”.

Con esta doctrina, la Sala 3ª del TS se alinea con postulados que ya había venido recogiendo su Sala 1ª, haciéndose eco, a su vez, del principio jurídico que, en el Derecho comparado, resulta del art. 252 BGB (Código civil alemán), y aplicándolo a la

determinación del alcance del *lucro cesante* que debe ser indemnizable conforme al art. 1.106 Cc. En efecto:

-Según ha señalado desde antiguo la Sala 1ª del TS, “*no basta la simple posibilidad de realizar ganancia, sino que ha de existir una cierta probabilidad objetiva, que resulte del decurso normal de las cosas y de las circunstancias especiales del caso concreto*” (STS de 22-6-1967, citada, p.e, en la STS de 29 de diciembre de 2000, RCas. núm. 3600/1995).

-Desde esta óptica, “*las ganancias que pueden reclamarse son aquellas en las que concurre verosimilitud suficiente para poder ser reputadas como muy probables, en la mayor aproximación a su certeza efectiva*” (STS, Sala 1ª, de 8 de julio de 1996, RCas. núm. 3.542/1992).

-Como recuerda la STS de 14-7-2003 (Sala 1ª, RCas. núm. 3427/1997) un principio básico de la determinación de lucro cesante es que “*se delimita por un juicio de probabilidad*”; pues, “*a diferencia del daño emergente, daño real y efectivo, el lucro cesante se apoya en la presunción de cómo se habrían sucedido los acontecimientos en el caso de no haber tenido lugar el suceso dañoso*”; razón por la que se exige que “*se acredite la relación de causalidad entre el evento y las consecuencias negativas derivadas del mismo, con relación a la pérdida del provecho económico*”; relación de causalidad que, “*en realidad, no es otra cosa que la posibilidad de haber podido obtener las ganancias en caso de no haberse producido el evento*” (STS1ª, de 30 de octubre de 2007, RCas. núm. 5049/2000).

Pues bien, como señalamos, en el lado negativo del lucro cesante real, cierto y efectivo, se hallarían los “*sueños de fortuna*”; es decir: “*ganancias contingentes o fundadas en meras esperanzas, o expectativas sin sustento real*” (STS de 29 de diciembre de 2000, RCas. núm. 3600/1995).

Esto es así porque “*el lucro cesante, como el daño emergente, debe ser probado; la dificultad que presenta el primero es que sólo cabe incluir en este concepto los beneficios ciertos, concretos y acreditados que el perjudicado debía haber percibido y no ha sido así; no incluye los hipotéticos beneficios o imaginarios sueños de fortuna*” (STS de 5 de noviembre de 1998, RCas. núm. 1704/1994).

La prueba del lucro cesante requiere acreditar la “*razonable verosimilitud*” de su producción, “*cosa que no ocurre cuando la ganancia o beneficio futuro se presenta como meramente posible o hipotético, existen dudas sobre su producción o no se aprecia su existencia en el marco de una lógica presunción sobre cómo habrían sucedido los acontecimientos en el caso de no haber tenido lugar el suceso dañoso*” (STS de 21 de abril de 2008, RCas. núm. 442/2001).

Tercero

Particularidades de la responsabilidad patrimonial de la Administración en los casos de anulación de actos o disposiciones administrativas.

1. De los Antecedentes de Hecho descritos, resulta que el interesado funda su reclamación de responsabilidad patrimonial en la anulación de ciertos actos administrativos por la Sentencia de la SCA del TSJ de La Rioja núm. 57/2019, de 14 de febrero.

Dichos actos administrativos fueron: i) la Resolución de 7 de noviembre de 2017, de la DGA, que le impuso varias sanciones por infracciones a la LSPCAR, entre ellas la accesoria de baja definitiva en el *Registro de elaboradores y/o comercializadores* regulado por el art. 6.1-b) del Decreto 1/2009; y ii) la Resolución de 9 de febrero de 2018, del Consejero actuante, que confirmó en vía de alzada aquél acto sancionador.

Según expone en el escrito iniciador de su reclamación, el daño por el que interesa ser indemnizado le habría sido generado: i) primero, por las medidas cautelares que, a partir del 7 de julio de 2017, habían supuesto la suspensión de su actividad como comercializador de productos ecológicos; y ii) segundo, por la sanción accesoria de baja definitiva en el *Registro de comercializadores y/o elaboradores*, que fue efectiva a partir del 9 de febrero de 2018; baja definitiva que, como se ha indicado ya, fue anulada por la Sentencia de 14 de febrero de 2019.

2. Pues bien, siendo este el planteamiento del reclamante, lo primero que debe aclararse es que, conforme al art. 32.1 inciso segundo LSP'15: "*la anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización*". En definitiva, el citado precepto (antes art. 142.4 LPAC'92) establece que, por sí misma, la mera declaración administrativa o judicial de que un acto administrativo es contrario a Derecho no hace nacer, para el sujeto afectado por dicho acto, un derecho a ser indemnizado. Bien al contrario, para que surja el derecho a la indemnización es preciso, que se cumplan los requisitos generales que, en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, establece el precepto citado, y a los que antes hemos aludido.

Así ha tenido ocasión de expresarlo la jurisprudencia relativa al art. 142.4 LPAC'92, que es de plena aplicación al art. 32.1 LSP'15. Por ejemplo, la STS 3ª, de 21 de marzo de 2018 (RCas. núm. 5006/2016), que razona lo siguiente:

-Que, "en el caso específico de esta responsabilidad fundada en el art. 142.4 LPAC'92, su apreciación y procedencia no se vincula simplemente a la anulación del acto sino que, además, deben concurrir todos los requisitos exigidos a tal efecto por dicha ley: daño efectivo,

individualizado y evaluable económicamente; nexo causal entre el actuar de la Administración y el resultado dañoso y lesión antijurídica en el sentido de ausencia de deber jurídico del administrado de soportar el resultado lesivo”.

-Que, “no caben ni resultan procedentes interpretaciones maximalistas del citado precepto de uno u otro sentido; esto es, que no procede afirmar que de la anulación de una resolución administrativa no cabe nunca derivar responsabilidad patrimonial de la Administración, ni tampoco cabe afirmar que siempre se producirá tal responsabilidad”.

3. De cuanto acaba de exponerse, se desprende ya una primera conclusión: el solo hecho de que hayan sido anuladas parcialmente las Resoluciones de 7 de noviembre de 2017 y 9 de marzo de 2018 no obliga automáticamente a reconocer al interesado el derecho a ser indemnizado; sino que, al igual que sucede en cualesquiera otras reclamaciones de responsabilidad patrimonial, es preciso analizar si:

-El interesado ha sufrido realmente los daños que afirma.

-Esos daños están, causalmente, vinculados al actuar de la Administración, “*en una relación, directa e inmediata y exclusiva, de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal*” (STS de 21 de marzo de 2007, antes citada).

-La cuantificación de los daños es correcta, de modo que el perjuicio sufrido sólo puede ser resarcido mediante el reconocimiento y abono al reclamante de la cantidad de dinero (indemnización) que solicita.

4. Es a la luz de las consideraciones formuladas en este F. Jco y en el anterior como habremos de analizar la reclamación formulada por el interesado.

Cuarto

Análisis de la reclamación de la mercantil interesada

1. De los antecedentes de hecho que se han expuesto, es clara la actividad administrativa a la que el reclamante atribuye el efecto dañoso por el que pretende ser indemnizado: i) las actuaciones inspectoras previas a la incoación del expediente sancionador 2/2017; ii) la propia tramitación de dicho expediente sancionador 2/2017; iii) la Resolución de 7 de noviembre de 2017, que le puso término; y iv) la Resolución de 9 de marzo de 2018, que confirmó en alzada el acto sancionador originario.

Por tanto, a efectos del adecuado análisis de la cuestión, deben distinguirse dos periodos de tiempo: i) uno, el que media entre el 14 de marzo de 2017 y el 8 de marzo de 2018; y ii) otro, el que comienza el 9 de marzo de 2018.

2. En el primero de esos periodos, pesaban sobre EAC SL las *medidas cautelares* sucesivamente adoptadas por la Consejería actuante: i) primero, las interinamente acordadas el 14 de marzo de 2017, consistentes en la inmovilización de los productos apícolas presentes en las instalaciones de EAC SL, y en dejar suspendida la certificación de EAC SL como operador de apicultura ecológica; ii) segundo las impuestas tras el levantamiento del acta de inspección fechada el 7 de julio de 2017 (inmovilización de existencias de miel ecológica y de etiquetas y precintos); y iii) finalmente, las que, en sustitución de las de 7 de julio de 2017, y conforme a los arts. 26.2.e) y 26.3 LSPCAR, puso en juego la Consejería actuante al tiempo de incoar el expediente 2/2017, el día 26 de julio de 2017 (la suspensión de la actividad de EAC SL como elaborador de miel ecológica, de manera que sólo pudiera elaborar y comercializar miel convencional).

3. Pues bien, dado que la entidad interesada funda principalmente su reclamación de responsabilidad patrimonial en la estimación parcial del recurso contencioso administrativo núm. 203/2018, por la Sentencia de 14 de febrero de 2019, lo primero que debe aclararse es que esta resolución judicial no contiene ningún pronunciamiento –ni implícito ni explícito– que obligue a considerar que esas medidas cautelares fueran contrarias a Derecho.

Como bien indica el reclamante, la Sentencia de 14 de febrero de 2019 anuló la sanción accesoria de *baja definitiva* de EAC SL en el *Registro de operadores elaboradores y/o comercializadores*; pero, en relación con las medidas preventivas adoptadas por la Administración apícola en el seno de las actuaciones inspectoras y del posterior procedimiento sancionador tramitado contra EAC SL, no realizó ningún pronunciamiento anulatorio, sino que implícitamente confirmó su validez, como de seguido veremos.

A) En efecto, la Sentencia de 14 de febrero de 2019 relata cómo EAC SL vendió miel ecológica en fechas 25 de mayo, 20 de junio y 10 de agosto de 2017 (págs. 11 a 13 de la Sentencia; fols. 81 a 83 del expediente); y, sobre la base de esos extremos fácticos, la Sentencia considera probado que EAC SL incumplió las medidas cautelares que sobre ella pesaban. Por ello, confirmó la sanción por infracción grave tipificada por el art. 19.3.g) LSPCAR, consistente, precisamente, en “*incumplir las medidas cautelares*”.

En definitiva, si la Sala consideró que EAC SL había cometido la infracción grave consistente en incumplir las medidas cautelares y, por ello, ratificó la sanción administrativa anudada a la comisión de esa infracción, es porque estimó que tales medidas cautelares eran válidas. Así, la Sentencia razona que:

“conociendo la recurrente, al menos el día 27 de enero de 2017, el positivo de la miel de limón en el control realizado al operador francés, y habiéndose solucionado el problema mediante la venta como miel convencional con el correspondiente descuento... no consta que la recurrente realizara ninguna de las acciones previstas en el precepto transcrito [art. 91 del Reglamento CE 889/2008, de 5 de septiembre], continuando con la comercialización de la miel de limón, además de la de naranja,

como producto ecológico –no convencional- y ello incluso acordada la medida cautelar de la inmovilización” Y concluye que “la diligencia mostrada por la recurrente, vistas las razones que ofrece en su descargo, no puede considerarse la mínima exigible para el cumplimiento de la norma”.

B) Quiere con ello aclararse que la conformidad a Derecho de esas medidas cautelares no ha sido cuestionada –en realidad, ha sido confirmada- de modo que, en relación con el periodo que va del 14 de marzo de 2017 al 8 de febrero de 2018, no puede sostenerse la reclamación de responsabilidad patrimonial sobre la premisa –que no concurre aquí- de que tales medidas hayan sido anuladas o declaradas disconformes a Derecho.

C) Tampoco existe la necesaria relación de causalidad entre esas medidas cautelares (que serían el *eventus damni* afirmado por el interesado) y el daño por el que EAC SL reclama indemnización; y no existe tal vínculo causal porque, durante el periodo en el que tales medidas estuvieron vigentes, EAC SL, en la realidad material de las cosas, continuó comercializando miel ecológica.

Que eso fue así, lo pone de manifiesto, en primer lugar, la propia Sentencia de 14 de febrero de 2019 que, como se acaba de señalar, relata cómo EAC SL vendió miel ecológica en unas fechas (fechas 25 de mayo, 20 de junio y 10 de agosto de 2017) posteriores ya al 26 de julio de 2017, y en las que ya había sido acordada la suspensión de la actividad de EAC SL como elaborador/comercializador.

En este mismo sentido, constan también documentadas varias facturas posteriores al 10 de agosto de 2017, que evidencian que EAC SL siguió vendiendo miel como ecológica. Así, las facturas de 26 de agosto, 18 de septiembre, 22 de septiembre, 28 de septiembre y 16 de noviembre de 2017 (fols. 911, 907, 906, 905 y 1117 del expediente), que además aparecen asentadas en la contabilidad de EAC SL correspondiente al ejercicio 2017 como “ventas de mercaderías” (fol. 682). Concretamente, las ventas documentadas mediante esas facturas fueron contabilizadas en la cuenta 700, debiendo recordarse que, según el PGC (Plan General de Contabilidad) aplicable al ejercicio 2017 (el aprobado por RD 1514/2007, de 16 de noviembre), en esa cuenta 700 han de constar las “ventas de mercaderías”; esto es, las “transacciones, con salida o entrega de los bienes o servicios objeto de tráfico de la empresa, mediante precio”.

Esa actividad comercializadora de miel ecológica se mantuvo a lo largo de 2017, como queda confirmado por el hecho de que EAC SL adquirió de una mercantil (*L.I.G.*), en fechas 10 de agosto, el 20 de octubre y el 14 de noviembre de 2017, etiquetas y precintos de producto ecológico, según documentan facturas cuyos importes fueron contabilizados por EAC SL en la cuenta 627 (“*publicidad, propaganda y relaciones públicas*”, folio 672).

A falta de otros elementos de prueba, parece razonable concluir que si EAC SL asumió esos gastos para proveerse de etiquetas y precintos de producto ecológico es porque continuaba comercializando tal producto, a pesar de que –como se ha expuesto en los Antecedentes de Hecho- para entonces, al incoarse el expediente sancionador, ya estaba ordenada la retirada de etiquetas de EAC SL vinculadas a la comercialización de productos ecológicos.

D) Pues bien, a los solos efectos de examinar la existencia de una responsabilidad patrimonial atribuible a la Administración autonómica (único análisis que compete aquí a este Consejo Consultivo) parece razonable concluir que no se ha acreditado la producción del hecho dañoso, y que no ha existido una efectiva relación de causa-efecto entre las medidas cautelares, por un lado, y, por otro, la imposibilidad de explotar el negocio de comercialización de miel ecológica durante el tiempo de vigencia de esas medidas, pues tal comercialización siguió produciéndose.

E) Como se ha reiterado, el 9 de febrero de 2018, el Consejero actuante desestimó el recurso de alzada interpuesto contra la Resolución sancionadora de 7 de noviembre de 2017. La Resolución de 9 de febrero de 2018 puso fin a la vía administrativa, por lo que, con arreglo al art. 90.3 LPAC'15, sólo a partir de ese momento fue ejecutiva la sanción accesoria de baja definitiva de EAC SL en el *Registro de operadores elaboradores y/o comercializadores*. Hasta entonces, la eficacia de esa sanción, impuesta por la Resolución de 7 de noviembre de 2017, estaba suspendida a causa de la interposición del recurso de alzada, por lo que, durante el periodo comprendido entre el 7 de noviembre de 2017 y el 8 de febrero de 2018, mantenían su vigencia las medidas cautelares establecidas el 26 de julio de 2017, a las que se ha hecho referencia en el apartado anterior.

Meses después, la sanción accesoria de baja definitiva en el *Registro de elaboradores* fue anulada por la citada Sentencia de 14 de febrero de 2019; no tanto porque el órgano jurisdiccional la considerase “*nula de pleno Derecho*” y “*totalmente desproporcionada*” ,como afirma el interesado en su reclamación (fol. 8 del expediente), sino por estimar que la imposición de esa sanción “*exige un esfuerzo de motivación por parte de la Administración, determinando su ausencia que se desconozcan las razones por las que se opta por la sanción accesoria y, por tanto, si ésta es proporcionada*”. En definitiva, la Sala anuló aquella sanción “*por no estar acreditada la proporcionalidad*”.

F) En cualquier caso, y como se ha razonado ya en el F. Jco. Tercero de este dictamen (y según ha señalado ya este Consejo Consultivo en otros anteriores como el D.42/19) , la mera anulación de una actuación administrativa (en este caso, de la referida sanción accesoria) no entraña *per se* que la Administración autora de la actuación anulada venga necesariamente obligada a resarcir patrimonialmente al destinatario de esa actuación administrativa (art. 32.1 LSP'15), sino que, para ello, será preciso que, en cada

caso concreto, concurren los requisitos generales de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Pues bien, en este caso, el análisis sobre la presencia de tales requisitos debe partir de dos hechos que no resultan controvertidos ni por la Administración, ni por la mercantil reclamante: i) que, el 12 de febrero de 2018, EAC SL presentó un escrito por el que solicitó de la Consejería actuante que la industria de la que hasta entonces era titular pasara a serlo de EACYM SC; y ii) que, acogiendo esa solicitud, la DGA, mediante Resolución de 3 de abril de 2018, resolvió aceptar el cambio de titularidad solicitado y ordenó inscribir “*en el Registro de operadores de producción agraria ecológica, Sección de elaboradores, a EACYM SC*”.

G) A partir de ahí, cabe plantear dos escenarios alternativos, mutuamente excluyentes: i) uno, que tal transmisión de titularidad obedeciera a la voluntad real, seria, decidida e inequívoca por parte de EAC SL, de transmitir la titularidad de la explotación a un auténtico *tercero*, EACYM SC; y ii) otro, que tal transmisión fuera una mera apariencia bajo la cual se encubriera el mantenimiento, bajo otra personificación jurídica (EACYM SC), de la misma explotación económica.

1/ En el primero de esos escenarios, la reclamación debería desestimarse, porque nadie puede ir válidamente contra sus propios actos. EAC SL no puede reclamar una indemnización debida a la imposibilidad de explotar un negocio (imposibilidad que habría venido motivada por una sanción efectiva desde el 9 de febrero de 2018), cuando, por un acto de su propia voluntad, el 12 de febrero de 2018 (apenas tres días después de la efectividad de la sanción) solicitó que esa explotación pasara a ser titularidad de un sujeto de Derecho distinto (EACYM SC); sujeto -añadimos ahora- al que no le resultaba aplicable la sanción accesoria de baja en el *Registro de elaboradores y/o comercializadores* impuesta a EAC SL y que, bien al contrario, causó alta en dicho Registro el 3 de abril de 2018, sin que conste que, posteriormente, haya sido dado de baja en él.

2/ Las mismas consideraciones cabría hacer –con mayor motivo aún- si ese cambio de titularidad hubiera sido puramente formal o aparente y hubiera encubierto una continuidad material de la misma explotación económica de comercialización y elaboración de miel ecológica bajo otra titularidad jurídica formal. En tal caso, EAC SL ni siquiera habría sufrido daño alguno (esto es, no habría padecido una imposibilidad de comercializar y elaborar miel ecológica), pues habría seguido desarrollando esa misma actividad, aunque bajo la cobertura formal de otra persona jurídica (EACYM SC) que, se recuerda, está inscrita en el *Registro de comercializadores y elaboradores* desde el 3 de abril de 2018.

3/ Como se ve, en cualquiera de las dos hipótesis, la reclamación debería ser desestimada, por lo que no resulta preciso abundar en los indicios que –en línea con lo razonado por la Propuesta de resolución de 20 de julio de 2021- apuntarían a que, a través de EACYM SC, la empresa EAC SL habría seguido desarrollando la misma actividad de comercialización y elaboración de miel ecológica, como lo prueban: i) la coetaneidad de fechas entre la efectividad de la sanción y la solicitud de cambio de titularidad; ii) la identidad en la persona que actúa como representante de ambas entidades; iii) la coincidencia en el ubicación de las instalaciones; iv) la semejanza en su denominación; v) la utilización de la página *web* de la SL para comercializar algunos productos que luego son facturados por la SC; vi) el uso por la SL del CIF intracomunitario de la SL; o vii) la utilización de una misma cuenta corriente para los ingresos de ambas entidades.

Quinto

1. Las consideraciones contenidas en el Fundamento Jurídico anterior hacen ocioso que nos pronunciemos sobre las partidas y cantidades reclamadas por la mercantil interesada. Con todo, cabe poner de manifiesto, siquiera sea brevemente, que, tal como están formulados los conceptos indemnizatorios, la reclamación tampoco podría ser acogida.

A) En primer lugar la mercantil reclama, por “*pérdida de valor del negocio*” una cantidad de 480.888,91 euros. Al respecto, debe recordarse que, si por negocio se considera el conjunto organizado de medios materiales y personales dirigido a desarrollar la actividad económica consistente en la elaboración y comercialización de miel ecológica, ese negocio parece haberse continuado por EACYM SC, que adquirió su titularidad y que ha estado inscrita desde el 3 de abril de 2018 en el *Registro de elaboradores y/o comercializadores*, por lo que la baja definitiva de EAC SL en ese Registro no ha podido minorar el valor de una explotación que ya había pasado a ser titularidad de otra entidad.

Por lo demás, se aprecia una evidente desproporción entre el elevado valor que el informe pericial de la reclamante atribuye al negocio, por un lado, y los resultados económicos que, en los ejercicios 2016 a 2019, han obtenido EAC SL (entre 2.160,39 euros y – 51.106,19 euros), y EACYM SC (entre -14.910,37 euros y 9.971,35 euros). Véase, por ejemplo, la pág. 34 de la Propuesta de resolución de 20 de julio de 2021.

B) Parecidas consideraciones cabe hacer sobre las partidas de “*perdida de activos inmovilizados*” y “*pérdida de enjambres*”, debiendo añadirse que no puede establecerse una vinculación directa entre la sanción accesoria señalada y las pérdidas que se afirman, pues EAC SL nunca se ha visto privada de la posibilidad de producir miel en régimen convencional, como señala, por ejemplo, el informe del Sr. C.C., de 16 de septiembre de 2020 (folios 1133 y ss).

C) Tampoco pueden incluirse como partida indemnizable las subvenciones dejadas de percibir por EAC SL como consecuencia de su baja en el *Registro de elaboradores y/o comercializadores*: i) primero, y como es obvio, porque la percepción futura de subvenciones está condicionada a numerosos factores futuros puramente hipotéticos (que los procedimientos subvencionales hubieran sido convocados; que EAC SL hubiera cumplido los requisitos para acogerse a tales subvenciones; y, finalmente, que hubiera cumplido las condiciones a que hubiera estado anudada la percepción de la cuantía objeto de subvención).

Además, según razona la Propuesta de resolución, atendiendo a los antecedentes de los procedimientos de concesión de subvenciones en los que sí ha tomado parte EAC SL (que se pormenorizan, por ejemplo, en las págs. 21 a 23 de la Propuesta de resolución), en unos casos esas subvenciones contribuían a financiar la actividad apícola productora (no la elaboradora y/o comercializadora); y, en otros, EAC SL no pudo acogerse a tales subvenciones por causas a ella imputables (“*no presentar la documentación preceptiva, y no hallarse al corriente de obligaciones tributarias y de Seguridad social*”).

CONCLUSIÓN

Única

Procede desestimar la reclamación planteada por el interesado, porque no se aprecia la existencia de relación de causalidad entre la actuación administrativa que se afirma dañosa y los perjuicios que el interesado considera haber sufrido.

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