

En Logroño, a 9 de noviembre de 2005, 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^a M^a del Bueyo Díez Jalón, y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

110/05

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura y Desarrollo Económico del Gobierno de La Rioja, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial tramitado a instancia de D. Ernesto J.O., por daños derivados de la falta de amparo en la DOC Rioja de la producción de uva de dos fincas regularizadas por dicha Consejería.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Con fecha 25 de marzo de 2002, D. Ernesto J.O., acogiéndose a la Orden 14/2001, de 5 de abril, sobre regularización voluntaria de viñedo, solicitó la inscripción en el Registro de viñedo de la Consejería de Agricultura de las Parcelas 103, del Polígono 1, de Santa Engracia de Jubera, con una superficie de 0,1460 ha., y 5, del Polígono 4, de Lagunilla de Jubera, con una superficie de 0,5640 ha.

Según se infiere del expediente, ambas parcelas son colindantes formando, en realidad, una única finca.

En sendas Resoluciones de 2 de diciembre de 2002, por el Director General del Instituto de Calidad de La Rioja se desestimaron ambas solicitudes por no concurrir los requisitos establecidos en la Orden 14/2001, concretamente por haber sido plantadas las parcelas con posterioridad al 1 de septiembre de 1998; ordenándose, en consecuencia, el arranque del viñedo por ser irregular.

Con fecha 8 de enero de 2003, el interesado presenta sendos escritos formulando los correspondientes recursos de alzada contra las anteriores Resoluciones del Director General del Instituto de Calidad de La Rioja.

En Resolución de 3 de febrero de 2004, el Consejero de Agricultura resuelve el recurso de alzada relativo a la Parcela de Santa Engracia de Jubera. El recurso se desestima porque —se dice literalmente—, *“según el último informe de campo, realizado con fecha 29 de mayo de 2003, se trata de un viñedo plantado en 1998, pero la parcela es la continuación de la Parcela 5, del Polígono 4, de Lagunilla del Jubera, que fue declarada de cebada en la PAC de 1998”*, por lo que no procede la regularización.

Por escrito de fecha 1 de marzo de 2004, el interesado formula recurso extraordinario de revisión frente a la citada Resolución de 3 de febrero de 2004. En él se argumenta que la inclusión de la Parcela como de cebada en la PAC de 1998 fue un error del anterior propietario, que se la vendió, a cuyo efecto aporta la declaración jurada del mismo con compromiso de devolver la subvención recibida; y que, siendo, como es, la misma finca y una sola la plantación de viñedo, en el expediente del recurso de alzada relativo a la Parcela de Lagunilla de Jubera obra informe técnico del Área de Viñedo de la Consejería, de fecha 4 de febrero de 2004, en el que se afirma que *“el último informe de campo y el informe del SIG vitícola coinciden en que la viña está plantada antes de 1/9/98, por lo que procede regularizar según solicita”*.

Atendiendo al mencionado informe, por Resolución del Consejero de 6 de abril de 2004 se estima el recurso de alzada relativo a la Parcela de Lagunilla de Jubera y se inscribe la viña regularizada en el Registro de Viñedo de la Consejería, de lo que se da oportuno e inmediato traslado al Consejo Regulador de la Denominación de Origen Calificada Rioja.

Finalmente, por Resolución del Consejero de fecha 20 de julio de 2004, se estima el recurso extraordinario de revisión en lo que se refiere a la Parcela de Santa Engracia de Jubera, al admitirse que la misma forma una unidad con la de Lagunilla, ya inscrita, habiéndose plantado, por tanto, antes del 1 de septiembre de 1998, siendo, efectivamente, un error su inclusión como de cebada en la PAC de 1998. En consecuencia, se inscribe la viña regularizada en el Registro de Viñedo de la Consejería, de lo que se da oportuno e inmediato traslado al Consejo Regulador de la Denominación de Origen Calificada Rioja.

Segundo

En escrito de 12 de febrero de 2004, por el Consejo Regulador de la Denominación de Origen Calificada Rioja se comunica a D. Ernesto J. que, de los 16.230 kilogramos de

uva entregados, correspondientes a la cosecha de 2003, no quedaban amparados en la Denominación un total de 4.054 kilogramos.

Al formular el interesado el recurso extraordinario de revisión al que hemos hecho referencia en el Antecedente anterior —por escrito de 1 de marzo de 2004—, ya imputa los perjuicios económicos derivados del hecho referido a la no regularización del viñedo por la Consejería y a la comunicación efectuada en tal sentido al Consejo Regulador, reservándose la facultad de reclamar por ello responsabilidad patrimonial a la Administración.

Tercero

Con fecha 7 de marzo de 2006, D. Ernesto J.O. presenta escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración. Estima el reclamante que, en la campaña 2003, se le pagaron 4.054 kilogramos de uva como no amparada en la Denominación de Origen, por no haber notificado oportunamente la Consejería al Consejo Regulador la definitiva inscripción en el Registro de Viñedo de las Parcelas de Santa Engracia y Lagunilla de Jubera., *“mientras que la decisión inicial de no inscribirlas, a pesar de estar recurrida, sí fue notificada de forma inmediata a dicho Consejo Regulador”*. En el curso del expediente, concreta la indemnización procedente en la cantidad de 2.253,94 €, que es la diferencia entre lo que percibió por los 4.054 kilos de uva y lo hubiera percibido de estar los mismos amparados; todo ello *“más los intereses legales que procedan”*.

Seguido el expediente por sus trámites, se dicta propuesta de resolución, de fecha 6 de septiembre de 2005, en el sentido de desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial. Tal propuesta se fundamenta en que las Resoluciones de regularización del viñedo fueron oportunamente comunicadas al Consejo Regulador y que surtieron efectos en la campaña 2004/2005, *“por lo que la producción de dichas parcelas sí fue amparada”*, por lo que *“no existe nexo de causalidad entre el resultado dañoso y la actuación de la Administración”*.

Por último, el 3 de octubre de 2005, se emite informe por la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que es coincidente con la solución desestimatoria de la propuesta de resolución y concluye que, siendo las Resoluciones de fechas 6 de abril y 20 de julio de 2004, no puede existir relación de causalidad entre la comunicación de las mismas al Consejo Regulador en esos meses *“y la falta de calificación de 4.054 kilogramos de uva que D. Ernesto J.O. recogió en la cosecha 2003”*.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 24 de octubre de 2005, registrado de entrada en este Consejo el 27 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura y Desarrollo Económico 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 28 de octubre de 2005, registrado de salida el mismo día, 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 al 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 y ámbito del dictamen del Consejo Consultivo.

El art. 12 del Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, dispone que, concluido el trámite de audiencia, se recabará el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma cuando dicho dictamen sea preceptivo, para lo que se remitirá todo lo actuado en el procedimiento y una propuesta de resolución.

Por tanto, es a la legislación vigente en el momento procedimental inmediatamente posterior a la conclusión al trámite de audiencia a la que hay que atender para determinar

la preceptividad del dictamen del Alto Órgano Consultivo correspondiente, aunque fuera otra normativa la vigente en fases anteriores del procedimiento.

Pues bien, en el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja, los arts. 11, g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, y 12, 2, G del Decreto 8/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba nuestro Reglamento orgánico y funcional, determinaban la preceptividad de nuestro dictamen en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración cualquiera que fuera la cuantía de las mismas. Esta normativa ha sido modificada por la D.A. 2ª de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que ha redactado de nuevo el precitado art. 11 g) de nuestra Ley reguladora, limitando la preceptividad de nuestro dictamen a las reclamaciones de cuantía indeterminada o superior a 600 € y derogando tácitamente el expresado art. 12.2.G de nuestro Reglamento. Esta limitación entró en vigor, junto con el resto de sus preceptos, el 7 de septiembre de 2005, al no contener la Ley 4/2005 ninguna determinación especial al respecto, ya que su D.T. Única sólo la establece para los procedimientos sancionador y de elaboración de disposiciones generales, preceptuando que los iniciados antes de su entrada en vigor continuarán rigiéndose por la legislación anterior.

Por consiguiente, este Consejo Consultivo entiende que las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración en cuyo procedimiento haya concluido el trámite de audiencia con fecha posterior a 7 de septiembre de 2005 y nos sean remitidas para dictamen, sólo serán de dictamen preceptivo, cualquiera que fuere su fecha de iniciación, si su cuantía es indeterminada o superior a 600 €, considerándose las demás de dictamen facultativo.

Aplicando esta doctrina general al presente caso, nuestro dictamen resulta ser preceptivo ya que la cuantía de la reclamación es superior a 600 €.

En cuanto al contenido del dictamen, a tenor del art. 12.2 del citado Real Decreto 429/1993, ha de pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Segundo

Sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración en el presente supuesto.

La tesis que el interesado sostiene en su escrito de reclamación, conforme con lo que ya había apuntado al formular el recurso extraordinario de revisión contra la

desestimación de su recurso de alzada frente a la Resolución que consideró improcedente la regularización del viñedo en la Parcela de Santa Engracia de Jubera, es la de que las iniciales Resoluciones desestimatorias de sus solicitudes de regularización de viñedo fueron inmediatamente comunicadas al Consejo Regulador de la Denominación de Origen Calificada Rioja, a pesar de no ser firmes, mientras que no se hizo lo propio con las Resoluciones definitivas que le fueron favorables. Estima que esa es la razón de que el Consejo Regulador no considerara amparados en la indicada Denominación un total de 4.054 kilos de uva de los que había recogido en sus fincas durante la campaña 2003 —esto es, antes del 3 de octubre de dicho año 2003, fecha final de la indicada campaña—, por lo que dichos kilos le fueron pagados a un precio menor.

Si la resolución del expediente hubiera de determinar si la argumentación del interesado es o no correcta, indudablemente habría que concluir, con la propuesta de resolución y con el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, desestimando la reclamación. Es indudable, en efecto, que —en contra de lo que afirma el reclamante— las Resoluciones definitivas fueron inmediatamente comunicadas al Consejo Regulador, pero, siendo, como eran, del año 2004, de ninguna manera podían surtir efectos respecto de la uva producida por las fincas del interesado el año anterior, concretamente antes del 3 de octubre de 2003, fecha del fin de la campaña. Por otra parte, la producción no podía ser amparada antes de que tuviera lugar la regularización del viñedo, sin que ello dependiera de que se notificaran o no al Consejo las Resoluciones carentes de firmeza que se dictaron, lo cual es, por tanto, irrelevante para resolver el asunto.

Lo que ocurre, sin embargo, es que no hay base ninguna, ni en la Ley 30/1992 ni en el Real Decreto 429/1993, para estimar que las argumentaciones del reclamante, en los procedimientos de responsabilidad patrimonial iniciados a instancia de parte, condicione en modo alguno la resolución que haya de dictarse.

Como ha tenido ya ocasión de manifestar en otras ocasiones este Consejo Consultivo, en estos expedientes ni siquiera la prueba de los hechos compete en exclusiva al interesado. Ciertamente, el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, lo mismo se inicie de oficio que por reclamación del perjudicado, establece que éste ha de aportar “*cuantos documentos o información estime convenientes a su derecho*” y debe también proponer “*cuantas pruebas sean pertinentes para el reconocimiento del mismo*” (art. 5.3; idénticamente, art. 6.1), “*concretando —si el expediente se siguiera a su instancia— los medios (de prueba) de que pretenda valerse el reclamante*” (art. 6.1, *in fine*); y, por su parte, el art. 9 del referido Reglamento regula la práctica de las pruebas, ciñéndose sus prescripciones a las propuestas por los interesados y declaradas pertinentes por el instructor, a cuyo efecto establece que “*el órgano instructor sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante*

resolución motivada”. Pero debe tenerse en cuenta que su art. 7 se remite a la LRJ-PAC en cuanto a los actos de instrucción, lo cual comporta la aplicación a los expedientes de responsabilidad patrimonial de lo dispuesto en el art. 78.1 de dicha Ley, a cuyo tenor “*los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos*”. De todo ello resulta que no rige para estos expedientes —lo mismo que ocurre, en general, en los procedimientos administrativos— el principio llamado en Derecho procesal *de aportación de parte*, que consiste en que la ley asigna a las partes la función de aducir y traer al proceso el material de hecho, limitando la función del juez a recibirlo, para valorarlo después (*da mihi factum, dabo tibi ius*). En el caso que nos ocupa, por el contrario, debe el órgano instructor realizar cuantas pesquisas resulten necesarias para comprobar la existencia y entidad del daño y determinar su causa. Entre ellas, estará la práctica de las pruebas pedidas por el interesado, pero no corresponde exclusivamente a éste la carga de probar los hechos que alegue, en cuanto atañe a la efectiva realidad de los daños y a la causa o causas que los produjeron.

Pues bien, muchos menos motivos existen para afirmar que la argumentación fáctica o jurídica que desarrolle el reclamante condicione el contenido de la resolución que haya de dictarse. Fijados los hechos, una vez practicada la prueba y seguida la instrucción del modo indicado, la Administración debe resolver si el daño le es o no imputable y si existe o no, por tanto, responsabilidad por su parte; todo ello con total independencia del modo en que el interesado construya la relación de causalidad y de cómo interprete o aplique las normas jurídicas de las que se sirva para imputar el daño a la Administración.

Aclarado esto, es indudable —como atinadamente apunta la Dirección General de los Servicios Jurídicos en su informe— la aplicación al caso de lo dispuesto en el artículo 142.4 de la Ley 30/1992, a cuyo tenor “*la anulación por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo (o, como aclara el artículo 4.2 del Real Decreto 429/1993, la misma anulación en vía administrativa) de actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización, pero si la resolución impugnada lo fuese por su fondo o forma, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse dictado la sentencia (o resolución administrativa) definitiva*”, no siendo entonces de aplicación la regla general de que el plazo prescriptivo se cuenta desde que se produce el hecho o se manifiesta su efecto lesivo. O sea, que la anulación o revocación de los actos administrativos, si bien no presupone la existencia de la responsabilidad, tampoco la excluye; y que, cuando pueda o deba afirmarse la existencia de responsabilidad, el plazo del año se cuenta desde que se dicte la sentencia o resolución definitiva.

Los preceptos indicados ponen de manifiesto que, en el caso concreto que nos ocupa, no ha transcurrido el plazo prescriptivo, puesto que las Resoluciones definitivas

son de abril y julio de 2004 y la reclamación de responsabilidad patrimonial se formuló en marzo de 2005. Pero, aparte de esto, lo que se dilucida es, precisamente, si las Resoluciones administrativas sobre regularización de viñedo o, más en general, la actuación de la Administración en los procedimientos en que aquéllas se dictaron, han producido o no al reclamante algún daño que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley (cfr. art. 141.1 LRJ-PAC).

En este orden de cosas, creemos debe concluirse que, en ningún caso, cabría afirmar la existencia del daño si los procedimientos administrativos que desembocaron en las Resoluciones definitivas que regularizaron el viñedo hubieran sido correctamente tramitados. Un viñedo no inscrito no es, en ningún caso, un viñedo “legal” o “regular” y, en consecuencia, carece legalmente de aptitud productiva. Por eso, no puede decirse que exista un daño mientras la Administración no haya dictado el acto que sirve para legalizarlo o regularizarlo, el cual produce sus efectos *ex nunc* o para el futuro, y no los proyecta hacia el pasado. Dicho de otro modo: si la regularización del viñedo se produjo en 2004, no cabe considerar como daño el menoscabo patrimonial derivado del hecho de no estar regularizado antes de esa fecha.

Pero esta conclusión general debería matizarse, sin embargo, si se llegara a la conclusión de que el viñedo que se regularizó en 2004 debió razonablemente haberse regularizado, si la Administración hubiera actuado conforme a Derecho, en 2003.

Y esto es lo que, en nuestro criterio, ocurre en el presente expediente. La Orden 14/2001 otorgaba un plazo de seis meses para resolver las solicitudes, por lo que las Resoluciones del Director General del Instituto de Calidad de La Rioja (de 2 de diciembre de 2002), no pueden considerarse irrazonablemente tardías teniendo en cuenta que el interesado presentó las suyas el 25 de marzo de ese año. Pero, recurridas dichas Resoluciones en alzada el 8 de enero de 2003, no se resuelven hasta más de un año después (el 3 de febrero y el 6 de abril de 2004), a pesar de que el plazo para resolver y notificar dicho recurso es legalmente de tres meses (art. 115.2 LRJ-PAC). Además, aunque los informes técnicos coinciden en que las Parcelas fueron plantadas en 1998, se afirma inicialmente, sin justificación suficiente, que la plantación tuvo lugar después del 1 de septiembre de ese año, lo cual se termina rectificando a la vista de los informes de campo y del SIG Vitícola que inicialmente habían llevado a la conclusión contraria.

Sin entrar a valorar las dificultades que puede entrañar la determinación exacta de la fecha de la plantación y los demás extremos que en el expediente debían acreditarse, lo cierto es que, a juicio de este Consejo Consultivo, razonablemente el procedimiento iniciado con los recursos de alzada en enero de 2003 debió quedar concluido y resuelto mucho antes de los meses de febrero y abril de 2004, especialmente teniendo en cuenta que la Resolución de 3 de febrero de 2004 (por la que se resolvió el recurso de alzada relativo a la Parcela de Santa Engracia de Jubera) reconoce, además de que ambas

Parcelas forman una sola finca, la existencia de un informe de campo, de fecha 29 de mayo de 2003, favorable a la tesis del interesado de que la plantación de las vides en ambas parcelas era anterior al 1 de septiembre de 1998. De este modo, demostrada la existencia del viñedo y su fecha de plantación, no resultaba de recibo el argumento de que la Parcela de Lagunilla había sido declarada de cebada en la PAC de 1998, puesto que tal circunstancia —sin perjuicio de las responsabilidades a que diera lugar respecto de quien hizo tal declaración, que no era el interesado sino un propietario anterior de la finca—, aparte de que no fue puesta de manifiesto al interesado —el cual estaba en condiciones de desvirtuarla—, no podía ocultar la realidad del cumplimiento de los requisitos requeridos para la regularización del viñedo por su normativa específica.

En definitiva, en nuestro criterio, ya a finales de mayo de 2003, había elementos suficientes para resolver de forma expresa los recursos de alzada, y, además, para hacerlo en sentido estimatorio. De haber ocurrido así, la modificación del Registro de Viñedo hubiera podido comunicarse al Consejo Regulador con tiempo más que suficiente para que éste hubiera considerado amparada la producción de los 4.054 kilos de uva por los que se reclama en la Denominación de Origen Calificada Rioja, dada la fecha de la vendimia. El retraso en resolver subsiguiente, sobre ser imputable a la Administración, no está justificado, y determina, a nuestro juicio, la existencia de responsabilidad por los daños producidos, que son la diferencia entre el resultado patrimonial que, para el reclamante, realmente se produjo y el que debería haberse producido si el asunto se hubiera resuelto, no ya siquiera en los plazos legales, sino incluso, abstracción hecha de éstos, en tiempo oportuno y razonable a la vista de los datos de que había constancia en el expediente.

En conclusión, pues, este Consejo Consultivo estima que debe admitirse en este caso la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración y reconocerse el derecho de D. Ernesto J.O. a ser indemnizado en la cantidad de 2.253,94 €. Conforme a lo dispuesto en el art. 141.3 LRJ-PAC, no procede el pago de intereses sino en caso de demora en el pago de la indemnización que definitivamente se le reconozca.

CONCLUSIONES

Primera

Existe relación de causalidad entre la producción de los daños sufridos por el reclamante y el funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, concurriendo los demás requisitos exigidos por la ley para que nazca la obligación de indemnizar el daño por la Administración.

Segunda

La cuantía de la indemnización a cargo de la Administración debe fijarse en la cantidad de 2.253,94 €, importe de diferencia entre el precio que recibió el interesado por los 4.054 kilos de uva y lo que debió haber recibido de haberse resuelto en tiempo oportuno sus solicitudes de regularización de viñedo.

Tercera

El pago de la indemnización ha de hacerse en dinero, con cargo a la partida que corresponda del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de la Rioja.

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