En Logroño, a 2 de diciembre de 2019, 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. José Luis Jiménez Losantos y D. Enrique de la Iglesia Palacios, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, habiendo excusado su asistencia el Consejero D. Pedro Prusén de Blas por motivo justificado; y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

117/19

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja en relación con la *reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración agraria formulada por D. I.F.L, en nombre propio, por los daños y perjuicios que entiende causados por la Revisión de oficio 13/2015, de actuaciones relativas a plantación ilegal de viñedos en la que intervino, a su juicio, de buena fe; y que valora en 53.051,25 euros.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Previo

En el presente dictamen utilizaremos las siguientes siglas y abreviaturas:

-BOR= Boletín Oficial de La Rioja.

-CAR= Comunidad Autónoma de La Rioja.

-Cc= Código civil.

-CE= Constitución Española.

-Consejería actuante= Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente (actual Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población), del Gobierno de La Rioja.

-CP= Código penal, aprobado por LO 10/1995, de 23 de noviembre (texto consolidado y actualizado).

-CR= Consejo Regulador (normalmente, de la DOCR).

- D.= Dictamen (normalmente, del Consejo Consultivo de La Rioja).
- DG= Dirección General.
- DF= Disposición final.
- DOCR= Denominación de origen calificada Rioja.
- DT= Disposición transitoria.
- fol/s= folio/s.
- Has= Hectáreas.
- Kg= Kilogramo.
- LCVP'17= Ley (de la CAR) 1/2017, de 3 de enero, de Control de potencial vitícola en la CAR (LCPV'17).
- LEC'00= Ley (estatal) 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento civil.
- LECRim= Ley (estatal) de Enjuiciamiento criminal, aprobada por RD (legislativo) de 14 de septiembre de 1882 (texto consolidado y actualizado).
- LJCA'98= Ley (estatal) 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción contencioso-administrativa.
- LO= Ley Orgánica.
- LOCE'80= Ley Orgánica 3/1980, de 24 de abril, del Consejo de Estado.
- LPAC'92= Ley (estatal) 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento administrativo común.
- LPAC'15= Ley (estatal) 30/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.
- LSP'15= Ley (estatal) 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen jurídico del Sector público.
- núm.= número.
- PA= Procedimiento abreviado.
- Parc= Parcela
- PO= Procedimiento ordinario.
- Pol.= Polígono.
- RCas= Recurso de casación.
- RD= Real Decreto.

-RP= Responsabilidad patrimonial (procedimiento administrativo de).

-RPR '93= Reglamento del procedimiento de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por RD 429/1993, de 26 de marzo.

-Res= Resolución.

-SAN= Sentencia de la Audiencia Nacional.

-SAR 14/14= Sentencia de la Audiencia Provincial de La Rioja núm. 14/2014, de 3 de febrero (PA 24/2010).

-SCA= Sala de lo Contencioso-administrativo.

-Secc= Sección.

-ss= siguientes.

-STS, 1ª= Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 1ª.

-STS, 3ª= Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª.

Primero

La Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente 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. Antecedentes previos. La autorización de plantación de viñedo de 9 de marzo de 1999. La Sentencia de la Audiencia Provincial de La Rioja núm. 14/2014, de 3 de febrero (SAR 14/14).

A) La Dirección General de Agricultura e Industrias Agroalimentarias del Gobierno de La Rioja dictó, el 9 de marzo de 1999, una Resolución por la que autorizaba al reclamante a plantar 5,0390 Has de viñedo en la Parc.A, del Pol. X (actualmente Y), de Zarratón (La Rioja). Esa Resolución autorizatoria fue inscrita en el Registro Riojano de Viñedo.

B) Años después, la Audiencia Provincial de La Rioja dictó Sentencia núm. 14/2014, de 3 de febrero, en el seno del Procedimiento Abreviado núm. 24/2010 (en lo sucesivo, SAR 14/14). Esa Sentencia consideró probados, entre otros, los siguientes Hechos, en su apartado *Trigésimo sexto*:

-Se declara probado que, con fecha 16 de noviembre de 1998, se presentó, en la Consejería de Agricultura, solicitud de autorización de viñedo para la finca del Pol. X, Parcela A, de Zarratón, con una superficie de 5'0390 Has; como cultivador, D. I.F.L; como plantación arrancada y, por lo tanto, generadora de derechos de replantación, figuraba la finca del Pol.Z de Alfaro, Parc.B, con una superficie de 2'1530 Has; fue autorizada el 9 de marzo de 1999 y con el cuño de 'Informatizado'.

-Consta, aportada por D. I.F.L, una solicitud de transferencia de derechos de replantación de la finca B-Z, por una superficie de 2,1530 Ha; el documento fue rellenado, casi en su totalidad, por L.M.A. y, en él, aparecía, como cedente de los derechos, D. J.B.M, y una firma simulando la de éste (...).

-Según información del Ayuntamiento de Alfaro, el término municipal está dividido catastralmente en 150 Polígonos y en ninguno de ellos existe la Parc.B; la finca B-Z no existe.

-L.M.A. alteró el Registro, creando informáticamente derechos en el ordenador para la finca B-Z, con fecha 19 de noviembre de 1997; los derechos aparecían a nombre de D. J.B.M, quien había fallecido el 6 de diciembre de 1995 (...).

-L.M.A. contactó con los acusados F.S.P. y G.P.M, para que intermediaran en la venta de los derechos artificialmente creados; por el previo acuerdo existente entre ellos, eran sabedores de su inexistencia.

-F.S.P. ofreció la venta de derechos a D. I.F.L, manifestándole que se encargaría de contactar con los agricultores dueños de los derechos de papel; F. remitió a I. a la Consejería de Agricultura, donde L.M.A. se encargaría de la tramitación, incluyendo la confección del documento de solicitud de transferencia de derechos en que aparecía la firma figurada del fallecido D. J.B.M; F.S.P. entregó a L.M.A. el dinero percibido, que asciende, por los derechos inexistentes derivados de la finca B-Z, a unas 3.500.000 pesetas, a razón de entre 300.000 y 350.000 pesetas por fanega”.

C) Es importante añadir que, como recoge el propio Hecho Trigésimo Sexto de la Sentencia, que *“Don I.F.L ha renunciado a cualquier indemnización que pudiera corresponderle por estos hechos por escrito presentado en Fiscalía en fecha 1 de febrero de 2013”.*

D) Entre otros acusados, la SAR 14/14 condenó a los Sres. A.R.G, S.P. y P.M, como autores penalmente responsables de los delitos que el fallo detalla, por los que les fueron impuestas diversas penas.

E) En el plano de la responsabilidad civil, la SAR 14/14 condenó al Sr. A. a abonar diversas indemnizaciones a otros particulares que habían desembolsado dinero para la adquisición de derechos de plantación de viñedo inexistentes.

Además, la SAR 14/14 declaró, a la CAR, responsable civil subsidiaria del pago de esas indemnizaciones.

No fue el caso del reclamante, Sr. F.L, quien, como se ha señalado, había renunciado previamente “a cualquier indemnización que pudiera corresponderle” por las cantidades que había desembolsado en favor del Sr. A.

2) La revisión de oficio de la Resolución autorizatoria de 9 de marzo de 1999.

A) Sobre la base de la SAR 14/14, la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja tramitó el procedimiento de revisión de oficio núm. 13/2015, relativo, entre otras actuaciones, a la Resolución autorizatoria de 9 de marzo de 1999, y a su inscripción en el Registro de Viñedo.

Es necesario aclarar que el procedimiento núm. 13/2015 no afectaba a toda la superficie autorizada por la Resolución de 9 de marzo de 2019 (5,0390 Has), sino, de entre esa superficie total, estrictamente a las 2,1530 Has procedentes de los inexistentes derechos de plantación a los que se refiere el Hecho Trigésimo Sexto de la SAR 14/14.

B) En el curso de ese procedimiento revisor se confirió audiencia al precitado reclamante. Tras los trámites oportunos, y con carácter previo a resolver el expediente de revisión de oficio, la Consejería de Agricultura recabó el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo, que emitió su D.42/15, de 27 de julio, en el que concluyó que:

“Procede la revisión de la Resolución de 9 de marzo de 1999 por la que se autorizaba la plantación a que se contrae el presente expediente, así como la de los otros actos administrativos referidos en el fundamento jurídico quinto de la Propuesta de resolución, por concurrir en ellos las causas de nulidad de pleno derecho comprendidas en los apartados d) y f) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; y, una vez declarada tal nulidad, debe rectificarse el Registro vitícola, declarando como viñedo no inscrito la superficie de 2,1530 Has. del total de 11,884 Has. plantadas de viñedo en la Parcela (...) de Zarratón (La Rioja) y, en consecuencia, instar el arranque de la dicha superficie”.

C) Mediante Resolución de 4 de agosto de 2015, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente declaró que la Resolución de 9 de marzo de 1999, en cuanto permitía plantar 2,1530 Has en la Parc.A, del Pol. X, de Zarratón (no en cuanto a la restante superficie autorizada) era nula de pleno Derecho. Además, instó el arranque de esas 2,1530 Has.

Contra la Resolución de 4 de agosto de 2015, el hoy reclamante presentó recurso de reposición, lo que motivó que la Consejería actuante, por Resolución de su Secretario General Técnico (SGT) de 30 de septiembre de 2016, suspendiese la ejecución de la Resolución de 4 de agosto de 2015 “en tanto no se resuelva el recurso interpuesto”.

El recurso de reposición fue desestimado por Resolución de 7 de febrero de 2017, notificada al interesado el 23 de febrero de 2017.

D) El reclamante nunca llegó a arrancar las 2,1530 Has de viñedo.

3. La solicitud de suspensión de la orden de arranque. La autorización administrativa para plantar la Parc.A, del Pol.Y, de Zarratón (La Rioja), conferida por Resolución de 5 de marzo de 2018.

A) El 5 de mayo de 2017, el interesado registró, ante la Consejería actuante, un escrito en el que solicitó que:

“1. Se tenga por acreditada la concurrencia de los requisitos a que se refiere el artículo 10, párrafo 2º apartados a) y b), de la Ley 1/2017 y dado cumplimiento a lo establecido en el mismo párrafo apartados c) y d) y Disposición Transitoria Primera.

2. Se deje sin efecto la obligación de arranque de la Parc.A, Pol.Y, de Zarratón, en una superficie de 2,153 Has.

3. Se deje sin efecto o en suspenso la declaración de nulidad del asiento en el Registro de viñedo y no inscripción de la superficie de viñedo, así como la declaración de viñedo ilegal, teniéndose por inscrita la superficie referida y en proceso de legalización.

4. Se tenga por formalizado y acompañado el compromiso a que se refiere el apartado d) del artículo 10, p.2º, de la Ley 1/2017”.

Con su solicitud, el reclamante pretendía dejar sin efecto la obligación que sobre él pesaba de arrancar las 2,1530 Has de viñedo. Esa petición se formuló al amparo del art. 10.2 y la DT 1ª de la LCPV´17, y, en ella, el reclamante afirmaba haber actuado de buena fe al adquirir los derechos de plantación de viñedo en cuya virtud fue dictada la Resolución autorizatoria de 9 de marzo de 1999, que luego fue declarada nula.

Tal como exige el art. 10.2-d LCPV´17, el Sr. F.L se comprometió a obtener una autorización administrativa que habilitase la plantación de la superficie vitícola cuyo arranque pretendía evitar.

B) La Consejería actuante, por Resolución de 24 de mayo de 2017, estimó esa solicitud y reconoció el derecho del interesado a acogerse al procedimiento contemplado por el art. 10.2 LCPV´17, al apreciar, con base en los hechos declarados probados por la SAR 14/14, que la conducta del peticionario en la adquisición de los derechos de plantación de viñedo no había venido motivada por la mala fe, extremo que ya había anticipado el Consejo Consultivo en su dictamen D.42/15.

Por ello, la Resolución de 24 de mayo de 2017 suspendió temporalmente la eficacia de la orden de arranque que había sido acordada, en el seno del expediente de revisión de oficio núm. 13/2015, por la Resolución de 4 de agosto de 2015. Esa suspensión tendría vigencia *“hasta el 23 de febrero de 2018, plazo del que dispone el interesado para*

aportar autorización administrativa suficiente para inscribir la referida superficie en el Registro de Viñedo.”

C) El 28 de diciembre de 2017, el Sr. F.L interesó de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio ambiente, que le fuera conferida autorización para replantar 2,1530 Has, en la Parc.A, del Pol. Y (antes X), de Zarratón, petición que se fundaba en el previo arranque de una superficie equivalente de viñedo plantado en varias Parcelas, todas ellas distintas de la reseñada.

D) Por Resolución de 5 de marzo de 2018, el DG Desarrollo Rural acogió esa solicitud y resolvió otorgar la autorización solicitada e inscribir en el Registro Riojano de Viñedo una superficie vitícola de 2,1530 Has, en la Parc.A, del Pol Y, de Zarratón.

Naturalmente, ese acto administrativo entrañó, como consecuencia necesaria, la pérdida definitiva de eficacia de la orden de arranque que había sido impuesta al interesado por la Resolución de 4 de agosto de 2015.

Segundo

La reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por el interesado

1. El 15 de noviembre de 2018, el interesado presentó una reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida a la Consejería actuante. Tras realizar una exposición de los hechos que consideró relevantes (en particular, los atinentes a la SAR 14/14), el interesado razona que:

-“Del relato de hechos que se ha efectuado en la presente reclamación, se desprende, sin lugar a dudas, la responsabilidad patrimonial de la Administración de la CAR, sin solución de continuidad.

-Desde el inicio, por el hecho de haber albergado en su organización la actuación de funcionario que realizaba una actividad ilegal, creando la apariencia de legitimidad que confió. La propia organización administrativa me otorgó una serie de autorizaciones administrativas que posteriormente anuló y cuyas consecuencias lesivas trató de paliar con la Ley 1/2017 al amparo de la cual, finalmente, pude (... legalizar la) plantación; pero... esta legalización solo evitó el arranque de la plantación que había sido autorizada por la Administración con base en la actuación ilegal de su propio funcionario. Para conseguirla, ha sido precisa, tal y como establece la norma mencionada, obtener una nueva autorización para superficie afectada, lo que ha supuesto la necesidad de compra de derechos nuevamente (...).

-El funcionamiento defectuoso de la Administración ha traído consigo que comprar dos veces los mismos derechos. En su día, fueron adquiridos y ahora tenido que volver a comprarlos para que la plantación vuelva a ser autorizada.

-La reclamación, por consiguiente, se circunscribe a efectos indemnizatorios a este coste que no tendría por qué haber satisfecho si el funcionamiento de la Administración hubiera sido correcto y que se desglosa del modo siguiente: i) factura nº 1 de fecha 17 de noviembre de 2017 de D. (...) por

importe de 9.419,85 euros por 5190 metros; ii) factura nº 1 de fecha 21 de noviembre de 2017 de Dña. (...) por importe de 13.360,22 euros por 7.361 metros; iii) factura nº 2 de 22 de noviembre de 2017 de (...) SC por importe de 12,705 euros por 7000 metros; iv) factura nº 1 de fecha 29 de noviembre de 2017 de (...) de 3.591 euros por 1979 metros; v) factura nº 44 de fecha 19 de diciembre de 2017 de D. (...) por Comisión y tramitación en plantaciones por importe de 3.907,70 euros; vi) tasa Agricultura, ganadería (...) de fecha 27 de noviembre de 2017 por importe de 62,40 euros; vii) tasa Agricultura, ganadería (...) de fecha 4 de diciembre de 2017 por importe de 15,60 euros Tasa Agricultura, ganadería (...) de fecha 28 de diciembre de 2017 por importe de 41,56 euros; y viii) a estos importes, hay que añadir el derivado de los costes de producción del viñedo afectado en el ejercicio agrícola 2016/2017 en la que se invirtió la cantidad de 9.947,03 euros y no fue posible la vendimia al encontrarse el viñedo desamparado”.

2. Con base en lo expuesto, el interesado acaba solicitando de la Administración autonómica una *“indemnización por importe de cincuenta y tres mil cincuenta y un euros con veinticinco céntimos de euro (53.051 euros)... más sus intereses procedentes”*.

3. A su reclamación, acompaña diversa documentación.

Tercero

El procedimiento de responsabilidad patrimonial (RP) núm. 36/2018 tramitado por la Consejería actuante.

1. A la vista de la reclamación presentada por el interesado, la Consejería actuante, incoó el procedimiento de responsabilidad patrimonial RP 36/18, si bien no consta incorporado al expediente remitido a este Consejo la Resolución por la que se dispuso esa incoación.

2. El 14 de febrero de 2019, el SGT de la Consejería actuante recabó, de la DG de Desarrollo Rural, la emisión de un informe en el que *“se valoren las alegaciones del interesado y, en especial, la concurrencia o no, a juicio de ese Centro gestor, de los requisitos establecidos en el art. 32 LSP’15”*.

3. Ese informe fue emitido el 27 de febrero de 2019 por la Jefa del Servicio de Viñedo de dicha DG, *“propone desestimar la solicitud de responsabilidad patrimonial”*, argumentando que en la causación del daño han concurrido la *“conducta de la propia víctima”*, así como la *“intervención de un tercero”*:

-La intervención o conducta de la propia víctima. Sin que suponga cuestionar la buena fe del reclamante en el presente caso, lo cierto es que, en los hechos declarados probados en la SAR 14/14, queda probado que” (el reclamante) *“adquirió derechos de plantación de una persona que, en el momento que se produjo la transmisión, estaba fallecida. Sin perjuicio de la actuación delictiva efectuada por parte tanto de Don F. (...) y de Don L. (...) en el caso indicado, no debe descartarse la existencia de culpa del adquirente de los derechos, en la medida en que se limitó a firmar una transacción en documentos que ya aparecían firmados por un vendedor con el que no mantuvo*

contacto alguno, lo cual no parece que se trate de una actuación hecha con la debida diligencia. Es decir, el adquirente y ahora reclamante no se cercioró de que el vendedor de los derechos consentía verdaderamente la venta de los derechos. Tampoco consta que la venta contara con factura u otro documento probatorio que acreditara la transacción efectuada. Por lo tanto, las circunstancias en que se produjo la venta de los derechos no impiden considerar que la conducta de la propia víctima ha tenido relación en el daño que ahora alega haber sufrido.

-Intervención de un tercero. *Asímismo, sin perjuicio de la posible responsabilidad administrativa en lo referente a la actuación de Don L. (...), que entendemos que es en lo que se base el reclamante en el presente caso, no puede obviarse la intervención de un tercero en los hechos descritos; en concreto, de Don F. (...), que en modo alguno tiene relación con la organización administrativa y que fue quien le vendió los derechos al ahora reclamante. Por lo que debemos considerar que la intervención de tercero es causa de exclusión total o parcial de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública, tal y como ha indicado reiteradamente la jurisprudencia”.*

Por lo demás, el Servicio de Viñedo razona que, de acogerse la reclamación de responsabilidad patrimonial, debería evitarse beneficiar al interesado con un enriquecimiento injusto, por lo que la hipotética indemnización que hubiera de reconocérsele habría de ser minorada en las cantidades que el propio reclamante ha ido recibiendo (precisamente como consecuencia del cultivo de la superficie vitícola cuya autorización fue declarada nula) durante las campañas vitícolas posteriores a 1999, año en que le fue conferida aquella autorización. Así, según el Informe de 27 de febrero de 2019:

“... el enriquecimiento injusto obtenido en estos años debería minorar cualquier posible responsabilidad que se pretenda imputar a la Administración pública; por ello, aun en el hipotético caso de que se admitiera responsabilidad de la Administración pública, debemos entender que el daño debería minorarse con el enriquecimiento injusto que se ha producido durante estos años, lo que nos lleva a que la cantidad a indemnizar sea 0, porque no se ha producido un daño efectivo al interesado.”

4. De todo lo actuado hasta entonces se dio traslado al reclamante, a quien se confirió un trámite de audiencia por diez días. Notificada personalmente la concesión del trámite el 13 de abril de 2019, el interesado no presentó alegación adicional alguna.

5. En vista del resultado de los trámites precedentes, la Jefa del Servicio de Planificación y Ordenación Jurídica de la Consejería actuante emitió, el 14 de mayo de 2019, una Propuesta de resolución, en sentido desestimatorio de la reclamación formulada, al considerar:

-Que la solicitud presentada por el interesado para acogerse a la vía del 102 de la Ley 1/2017, de 3 de enero, como la falta de interposición de recurso contencioso administrativo contra la acción administrativa a la que se le imputa el daño, supone que la acción de nulidad y la procedencia del arranque son decisiones administrativas consentidas por el interesado, que voluntariamente se acogió a una vía alternativa de solución del conflicto, y lo anterior tiene dos consecuencias evidentes:

-Que ha prescrito la acción de reclamación porque, contrariamente a lo alegado por la parte interesada, no es imputable a esta Administración los gastos ocasionados por la decisión voluntaria del interesado de acogerse a tal vía alternativa sino, en caso de haberse producido, los correspondientes al arranque de la plantación que se declaró ilegal mediante la Resolución de fecha 7 de febrero de 2017.

-Que, al solicitar los daños en virtud de actos no imputables a esta Administración sino adoptados voluntariamente por los interesados, se ha quebrado (el ...) nexo de causalidad exigible para que la reclamación de responsabilidad prospere”.

Por lo demás, la Propuesta de Resolución hace suyos los argumentos expuestos en el Informe del Servicio de Viñedo de 27 de febrero de 2019.

6. El Sr. Secretario General Técnico de la Consejería recabó, el 16 de mayo de 2019, el parecer de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, que emitieron informe el 11 de julio de 2019, en términos favorables a la Propuesta de resolución de 14 de mayo de 2019 y, en definitiva, a la desestimación de la reclamación.

A) Los Servicios Jurídicos consideran que los gastos realizados por el reclamante para beneficiarse de lo dispuesto por el art. 10.2 LCPV'17 no son daños que hagan nacer un derecho a la indemnización. Tras recordar que el interesado no interpuso recurso judicial contra la Resolución de 4 de agosto de 2015, que declaró nula la Resolución autorizatoria de 9 de marzo de 1999 e impuso la orden de arranque, los Servicios Jurídicos señalan que:

“En lugar de continuar con ese procedimiento el ahora reclamante optó por solicitar mantener su viñedo a cambio de presentar autorizaciones para plantar viñedo por una superficie equivalente a la que se había ordenado arrancar. Fue el reclamante el que solicitó algo a esta Administración que le generó un gasto. No fue esta Administración la que le ocasionó algún daño por la aplicación del art. 10.2 de la Ley 1/2017 (...). Lo que reclama ahora son gastos por una actuación voluntaria para mantener un viñedo hasta entonces ilegal a cambio de autorizaciones de plantación por una superficie equivalente. No son daños por la actuación de la Administración sino gastos por su propia opción”.

B) Adicionalmente, los Servicios Jurídicos estiman que los gastos de los que el interesado pretende ser resarcido no están acreditados, pues:

“Las facturas presentadas incluyen el IVA (deducible, por lo que no debería ser indemnizable en ningún caso), gastos por gestiones gratuitas de esta Administración (es una opción de los reclamantes pagar por esas gestiones) y gastos de "cultivo de viñedo" que no se acredita qué relación tiene con lo reclamado”.

C) Por otro lado, en el Informe de 11 de julio de 2019, los Servicios Jurídicos razonan que “los auténticos daños, en su caso” son “la cantidad abonada por unos falsos derechos de plantación, que fue de 3.500.000 pesetas”; y recuerdan que, en el seno del procedimiento penal, el reclamante renunció a cualquier indemnización que pudiera

corresponderle por aquellos pagos, que efectuó para adquirir unos derechos de plantación que luego fueron declarados inexistentes:

“... la SAR 14/14, por la que concluye el procedimiento penal del que derivan las posteriores revisiones de oficio declarando la nulidad de los derechos de plantación como los del ahora reclamante recoge (hechos probados -Trigésimo sexto) que "D. I.F.L ha renunciado a cualquier indemnización que pudiera corresponderle por estos hechos por escrito presentado en Fiscalía en fecha 1 de febrero de 2013". Otros no renunciaron y recibieron la cantidad que abonaron por los falsos derechos de plantación. Su renuncia fue voluntaria y con la presente reclamación van contra esa renuncia que firmó. En concreto, el ahora reclamante consta que abonó 3.500.000 pesetas (21.035'42 euros), que siendo lo abonado por los falsos derechos de plantación es la cantidad que hubiera recibido como indemnización por haber adquirido algo falso,- como tal inexistente y sin valor”.

D) Para concluir, los Servicios Jurídicos rechazan que exista una relación de causalidad exclusiva el daño causado y la actuación administrativa, y razonan la existencia de una posible prescripción del derecho a reclamar:

“El daño se produjo por la falsedad de los derechos de plantación que fue declarada en el procedimiento de revisión de oficio concluido por Resolución de 7 de febrero de 2017, que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la resolución del expediente de 4 de agosto de 2015. A su vez, esa falsedad derivó de la actuación de un funcionario y de un tercero que cometieron una serie de delitos. No toda la responsabilidad es de esta Administración por la actuación delictiva de uno de sus funcionarios, sino que también actuó un tercero (F.S.P.). Y, si el daño se produjo por la declaración de nulidad, el plazo para reclamarlo concluía al año de dicha declaración: en febrero de 2018”.

E) En cualquier caso, y por lo que hace a aquellos gastos, los Servicios Jurídicos entienden que debería compensarse el daño sufrido por el reclamante con el beneficio por él obtenido, pues:

“...como señala el informe (del Servicio de) de Viñedo, durante el tiempo en que (el reclamante) ha dispuesto del viñedo sin que se declarara ilegal, ha obtenido unos beneficios que no 'hubiera podido obtener, que se han valorado en más de 66.000 euros. Por ello, la actuación de la Administración que no impidió la falsedad de los derechos de plantación, no sólo le ha generado un gasto, sino también un beneficio, (mucho mayor)”.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente en fecha 17 de julio de 2019, que ha tenido entrada en este Consejo el mismo día, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente 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 17 de julio de 2019, 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

1. A tenor de lo dispuesto en el art. 81.2 LPAC'15, 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 LOCE'80, 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 artículo 91, 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) de la 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 53.051,25 euros, nuestro dictamen resulta ser preceptivo.

2. 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

Legislación aplicable al procedimiento RP 36/2018

Como se ha señalado, la reclamación de responsabilidad patrimonial fue presentada, por el interesado, el 15 de noviembre de 2018. A esa fecha, ya estaban en vigor, desde el 2 de octubre de 2016, tanto la LSP'15 (DF 18ª LSP'15), como la LPAC'15 (DF 7ª LPAC'15); y, a los procedimientos iniciados tras la entrada en vigor de la LPAC'15 (como es el caso) les resultan aplicables las previsiones de la LPAC'15 (DT 3ª-a LPAC'15, *a contrario sensu*).

Tercero

Sobre la responsabilidad patrimonial de la Comunidad Autónoma de La Rioja

1. Nuestro ordenamiento jurídico (art. 106.2 CE y 139.1, 139.2 y 141.1 LPAC'92, actuales arts. 32.1 y 34.1 LSP'15 y 65,67,81, 91.2 LPAC'15), 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 doctrina jurisprudencial (por todas, STS, 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”.

En parecidos términos, la STS, 3ª, de 21 de marzo de 2018 (RCas. núm. 5006/2016) sintetiza los requisitos exigidos para la operatividad del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración por los arts. 139 y 141.1 LPAC'92 (actualmente, arts. 32.1 y 34.1 LSP'15), que son:

“...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”.

4. De cuanto acaba de exponerse, se desprende ya una primera conclusión al igual que sucede en cualesquiera otras reclamaciones de responsabilidad patrimonial, en este caso es preciso analizar:

-Si el interesado ha sufrido realmente los daños que afirma.

-Si 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).

-Si esos daños son constitutivos de una *“lesión antijurídica”*, caracterizada por la *“ausencia de deber jurídico del interesado de soportar el resultado lesivo.”* (STS de 21 de marzo de 2018).

-Si 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.

5. Por lo demás, según el art. 217 LEC'00, 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.

Cuarto

Inexistencia de lesión antijurídica. Falta de prueba de los conceptos indemnizatorios reclamados.

1. Como resulta de los Antecedentes de Hecho expuestos, el reclamante pretende que la Administración le resarza de los gastos que dicho reclamante afirma haber realizado en el año 2017 con el fin de adquirir los derechos de plantación de viñedo necesarios para obtener una autorización administrativa para plantar 2,153 Has en la Parc.A, del Pol. Y, de Zarratón; autorización que, efectivamente, le fue conferida por Resolución de 5 de marzo de 2018 y que, a su vez, constituía un requisito preciso para enervar la eficacia de la orden de arranque que, por virtud de la Resolución de 4 de agosto de 2015, pesaba sobre parte del viñedo existente en esa Parcela (2,1530 Has).

A juicio de este Consejo Consultivo, siendo ese el planteamiento del interesado, la reclamación debe rechazarse por los motivos que se exponen a continuación.

2. Por obvio que resulte, el principal presupuesto necesario para la viabilidad de cualquier reclamación de responsabilidad patrimonial radica en que el afectado haya sufrido una **lesión antijurídica**, esto es, un **daño que no tenga el deber jurídico de soportar** (arts. 141.1 LPAC'92 y 32-1 y 34.1 LPAC'15).

Como hemos señalado, la STS de 21 de marzo de 2007 señala que el éxito de la acción de responsabilidad patrimonial exige entre otros requisitos, *“que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente por su propia conducta”*. Y, en parecidos términos, la STS de 21 de marzo de 2018 asocia la noción de *“lesión antijurídica”* a la *“ausencia de deber jurídico del administrado de soportar el resultado lesivo”*. Pues bien, los gastos que el interesado afirma haber realizado para posibilitar la obtención de la resolución autorizatoria de 5 de marzo de 2018 no serían constitutivos de una *lesión antijurídica*, entendida ésta como un daño que el reclamante no tuviera el deber jurídico de soportar. Más bien al contrario, esos gastos habrían venido motivados:

-Primero, por hallarse el reclamante sujeto al ejercicio ordinario de las *potestades revisora* y de *policía* de la Administración (y, correlativamente, a la ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos dictados en ejercicio de esa potestades, arts. 38 y 98 LPAC'15); y

-*Segundo*, porque el interesado se acogió al procedimiento regulado por el art. 10.2 LCPC'17 con el fin de evitar el arranque de la superficie plantada.

3. En efecto, el viñedo plantado en la Parc.A, del Pol.Y, de Zarratón, carecía, desde el momento mismo de su plantación en 1999, de la necesaria autorización administrativa. Ello es así porque la Resolución autorizatoria de 9 de marzo de 1999 (que era la base jurídica que había sustentado la plantación de esa superficie) fue declarada nula de pleno derecho por Resolución del Consejero de Agricultura de 4 de agosto de 2015, al haber concurrido en su otorgamiento las circunstancias tipificadas por los arts. 62.1.d) y 62.1.f) de la entonces vigente LPAC'92, tal como este Consejo tuyo ocasión ya de analizar en su dictamen D.42/15.

Como es lo propio de las causas de nulidad radical, los vicios genéticos que aquejaban al acto autorizatorio de 1999 lo invalidaban *ab initio* y con efectos *ex tunc*, y, además, resultaban insubsanables (cfr. art. 67.1 LPAC'92, *a contrario sensu*).

Según se ha indicado, en uso de su *potestad revisora* de actos nulos (art. 102.1 LPAC'92, actual art. 106.1 LPAC'15), la Administración autonómica declaró la nulidad de pleno Derecho de la Resolución de 9 de marzo de 1999. A su vez, esa declaración acarrea la imposición al reclamante de la correlativa orden de arrancar esa superficie de viñedo no autorizado. Dicha orden de arranque fue dictada por la Administración en el ejercicio de una típica *potestad de policía administrativa*.

Ciertamente, el interesado presentó recurso de reposición contra la Resolución de 4 de agosto de 2015, durante cuya tramitación la Administración suspendió la eficacia de la orden de arranque; pero el recurso fue desestimado por Resolución de 7 de febrero 2017, que fue notificada personalmente al interesado el 23 de febrero de 2017. Contra esa Resolución, el reclamante podría haber promovido recurso contencioso administrativo (para lo que hubiera dispuesto de un plazo de dos meses, según el art. 46.1 LJCA'98), pero no lo hizo, dejándola así consentida y firme. Con ello, en definitiva, el interesado se aquietó voluntariamente a la validez de aquella orden de arranque impuesta por Resolución de 4 de agosto de 2015 y ratificada por la de 7 de febrero de 2017.

4. A partir de esa situación jurídica (que ya era firme desde el 23 de abril de 2017) el reclamante optó, también de forma voluntaria, por evitar el arranque del viñedo, haciendo uso, para ello, del procedimiento previsto por el art. 10.2 LCPV'17.

A) En efecto, el art. 10.1. LCPV'17 determina que el efecto ordinario de la “*la nulidad de autorizaciones de plantación declaradas previa tramitación de un procedimiento de revisión de oficio*” está constituido, en lo que interesa al caso, por “*la obligación de arranque a que se refiere el art. 8*”.

B) Pues bien, como excepción a esa regla general, el art. 10.2 LCPV'17 permite atemperar los efectos de la declaración de nulidad, a instancia de los interesados y con el cumplimiento de los requisitos que el precepto enumera: i) primero, *suspendiendo interinamente* la eficacia de la orden de arranque mientras se tramita la solicitud; y ii) segundo, *enervando definitivamente* la eficacia de la orden, si el interesado obtiene una autorización que habilite la plantación de la superficie sobre la que gravitaba esa orden:

C) Textualmente, el citado art. 10.2 LCPV'17 dispone lo siguiente: “*Cuando la causa de nulidad de la autorización de plantación derive de la nulidad de contratos u otros negocios jurídicos celebrados entre particulares, quedará sin efecto la obligación de arranque, siempre que:*

*“a) La causa de nulidad del contrato u otros negocios jurídicos entre particulares se infiera de una **Sentencia judicial**.*

*b) El interesado hubiera actuado de **buena fe**, atendiendo a las circunstancias del caso que se aprecien en la sentencia y en el expediente administrativo.*

*c) El interesado **solicite** acogerse a lo dispuesto en el presente apartado en el plazo de cuatro meses desde que se notificara la orden de arranque. La solicitud deberá adjuntar un **compromiso firme de cumplir con lo dispuesto en la letra d)** del presente artículo.*

d) El interesado obtenga una autorización de plantación para la superficie afectada en el plazo de un año desde que se notificara la orden de arranque”.

D) En el caso de órdenes de arranque dictadas ya al tiempo de la entrada en vigor de la LCPV'17, como era el caso, el plazo de 4 meses establecido por el art. 10.2.c) se computa desde el 10 de enero de 2017, fecha de entrada en vigor de la Ley (DT 1ª.1 y DF 3ª LCPV'17).

Y así, dentro de ese plazo, el 5 de mayo de 2017, el interesado presentó su solicitud, lo que suspendió provisionalmente la efectividad de la orden de arranque de la superficie de 2,1530 Has, según Resolución del Sr. Consejero de 24 de mayo de 2017; Resolución que, apreciando la concurrencia del resto de requisitos establecidos por el art. 10.2 LCPV'17, confirió al interesado el plazo de un año para la obtención de una “*autorización administrativa suficiente para inscribir la referida superficie*”.

5. En definitiva, al ganar firmeza las Resoluciones de 4 de mayo de 2015 y 7 de febrero de 2017, sobre el interesado pesaban:

-o el *deber jurídico de soportar el arranque* del viñedo, deber que constituye una obligación legal impuesta por el art. 10.1 LCPV'17.

-o, alternativamente, para quedar exonerado de esa obligación legal, el *deber jurídico de instar el procedimiento* del art. 10.2 LCPV'17; lo que, si bien se observa, constituye, en rigor, una *carga legal*, esto es, un deber jurídico cuyo cumplimiento no se impone necesariamente al interesado, pero que sí es necesario realizar para evitar un efecto jurídico desfavorable o para procurarse un beneficio previsto por el ordenamiento jurídico; beneficio que aquí consistió en mantener plantada la superficie de 2,1530 Has.

En el supuesto que nos atañe, el reclamante optó por asumir la carga de acogerse al mecanismo regulado por el art. 10.2 LCPV'17 y, con ello, la de intentar que se le concediera, en un plazo temporal determinado, una autorización administrativa que habilitase la conservación de esa superficie plantada.

De esta suerte, los desembolsos económicos que el actor aduce haber realizado para la "*compra de derechos*" necesarios para obtener esa autorización administrativa, no constituyen un *daño o lesión antijurídica* que el interesado no tuviera el deber jurídico de soportar. Bien al contrario, son consecuencia de una opción libremente escogida por el reclamante en el escenario jurídico generado, *primero*, por la firmeza de las Resoluciones de 4 de agosto de 2015 y 7 de febrero de 2017, y, *segundo*, por la entrada en vigor de la LCPV'17 que, mediante el procedimiento descrito por su art. 10.2, permite eludir (en ciertos casos y bajo las condiciones descritas) la consecuencia legal ordinaria de la declaración de nulidad de autorizaciones administrativas, como la que le había sido otorgada al interesado el 9 de marzo de 1999.

Por ello, al no existir daño o lesión antijurídica, la reclamación de responsabilidad patrimonial no puede prosperar.

6. Por lo demás, aunque se hiciera abstracción de lo anterior, el interesado no acredita siquiera la realidad de los conceptos reclamados en su petición indemnizatoria, que hemos transcrito en el Antecedente de Hecho Segundo, debiendo recordarse que es carga de quien afirma el daño probar su efectiva realidad y su vinculación con la actuación administrativa que se reputa dañosa (art. 217 LEC'00, en relación con los arts. 65.2 y 77 LPAC'15).

Pues bien, las facturas que se afirman emitidas por los Sres. C.I, G.R, S.S. y por la S.C.C.M, son documentos puramente privados, que describen los conceptos por los que se giran de una forma tan sumamente genérica [*"Cultivo de viñedo (Rioja)"*], que su lectura ni permite venir en conocimiento de cuál es realmente el bien entregado o el servicio prestado, ni, por tanto, tener por acreditado que las cantidades recogidas en las facturas (cuyo efectivo pago tampoco se ha probado) constituyan el precio satisfecho por las diferentes adquisiciones de derechos de plantación de viñedo. Adquisiciones que, según

cabalmente cabe suponer, se habrían formalizado en algún de documento contractual, que el reclamante tampoco ha aportado.

Parecidas consideraciones cabe hacer respecto a la factura librada por el Sr. Oñate Fuertes por un concepto (*“comisión y tramitación en plantaciones de viñedo”*) que, a falta de mayores elementos de prueba, tampoco es posible asegurar que esté realmente vinculado a las gestiones que pudieran haber sido necesarias para obtener la autorización administrativa conferida al interesado el 5 de marzo de 2018. Por otra parte, como razonan los Servicios Jurídicos en su informe de 11 de julio de 2019, aunque se diera por cierto que el reclamante recabó los servicios del Sr. Oñate Fuertes para la *“tramitación de plantaciones”*, tal gasto habría sido fruto de una opción puramente personal, *“puesto que dicha tramitación se realiza en la Administración de forma gratuita”*.

En cuanto al importe *“derivado de los costes de producción del viñedo afectado en el ejercicio agrícola 2016/2017”*, el reclamante alega que se le ha deparado un daño de 9.947,03 euros, pero no apoya tal afirmación en ningún medio de prueba.

Los únicos gastos que pueden considerarse razonablemente acreditados son los importes de 62,4 euros, 15,6 euros y 41,56 euros ingresados por el interesado en favor de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en los días 27 de noviembre de 2017, y 4 y 28 de diciembre de 2017, en concepto de *“tasas”*, que son aceptados por la Propuesta de Resolución de 14 de mayo de 2019.

7. En fin, aunque se obviarán todas las anteriores consideraciones, debe repararse en que las facturas aportadas por el reclamante en prueba de los gastos que aduce están fechadas en los meses de noviembre y diciembre de 2017. Sucede, sin embargo, que, al tratarse documentos privados, no hacen prueba plena de su fecha (arts. 1227 Cc y 326 LEC´00), sin que, por otro lado, exista constancia cierta del momento exacto en el que realmente el interesado realizó los gastos que afirma haber sufragado en virtud de esas facturas.

Teniendo en cuenta que la reclamación de responsabilidad patrimonial no se presentó hasta el 15 de noviembre de 2018, y ante la inexistencia de una acreditación suficiente del momento concreto en el que el interesado satisfizo los importes facturados, lo cierto es que la acción para reclamar la responsabilidad patrimonial podría hallarse prescrita (art. 67.1 LPAC´15) si los pagos se hubieran hecho efectivos antes del 15 de noviembre de 2017, aspecto sobre el que este Consejo Consultivo no puede pronunciarse de modo concluyente, habida cuenta la señalada ausencia de prueba de este extremo fáctico.

Quinto

Sobre las cantidades abonadas por el reclamante a las personas condenadas en por la SAR 14/14.

1. Tal como se recoge en el Hecho Probado Trigésimo Sexto de la SAR 14/14, en el curso de los hechos que dieron lugar a la tramitación de la referida causa penal, el reclamante abonó, a algunas de las personas condenadas por la SAR 14/14 unos 3.500.000 de pesetas (actualmente, unos 21.000 euros), creyendo que, con ello, adquiriría unos derechos de plantación de viñedo que luego se revelaron inexistentes.

En su reclamación, el interesado no pretende ser resarcido del pago de aquella cantidad sino, como hemos visto, de las que afirma haber satisfecho, muchos años después (en 2017), para poder acogerse al procedimiento establecido por el art. 10.2 LCPV'17 y evitar el arranque de la superficie vitícola carente de autorización.

2. La situación fáctica descrita por el Hecho Probado Trigésimo Sexto de la SAR 14/14, sí presenta, en lo que afecta al reclamante, aspectos propios de la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración, pudiendo afirmarse la existencia de un nexo causal (aunque no sea exclusivo) entre una actuación administrativa concreta y un daño antijurídico sufrido por el interesado.

La actuación administrativa estaría constituida por la conducta del funcionario penalmente condenado, quien obró en su condición de empleado público, y en el ejercicio -por irregular que fuera- de las funciones inherentes a su cargo. Se trata, sin duda, de una conducta que se integra, al menos hacia los administrados, en el *giro o tráfico* administrativo, y que, desde luego, se originó dentro de la esfera de actividad de ese sujeto de Derecho que es la Administración pública de la CAR.

Además, la actuación del funcionario (junto con la de los demás condenados) contribuyó a generar para el reclamante, una apariencia en cuya confianza éste les hizo llegar cierta cantidad de dinero (3.500.000 ptas.), con el fin de adquirir unos derechos de plantación que, en realidad, no existían en la vida jurídica.

Y así, estas circunstancias permiten concluir que el reclamante sufrió un daño antijurídico, y que tal daño estaba causalmente vinculado (aunque la relación de causalidad no fuera exclusiva) con una actuación administrativa de la CAR.

En fin, que existía un *título de imputación* apto para atribuir a la CAR responsabilidad por las consecuencias dañosas derivadas del comportamiento del funcionario condenado, lo confirma el hecho de que, en el PA 24/2010, y al amparo del art. 121 del Código Penal, la CAR fue declarada responsable civil subsidiaria del pago de

las indemnizaciones debidas por su funcionario a varios terceros que se vieron perjudicados por los actos delictivos enjuiciados por el órgano jurisdiccional penal.

3. Según los arts. 110 a 112 LECrim, el interesado pudo haber afirmado su acción indemnizatoria en el seno de ese procedimiento penal (en el que, como se señala, fue parte procesal la Administración pública de la CAR); o, alternativamente, podía haberla reservado para su ejercicio posterior en un procedimiento diferente, que, en principio, habría debido ser *judicial civil* (en el caso de que lo hubiera entablado estrictamente frente al funcionario y los demás acusados), o *administrativo*, si hubiera dirigido una reclamación directa frente a la Administración Pública, en los términos establecidos por los arts. 145 y 146 LPAC'92.

Sin embargo el interesado, no sólo no utilizó ninguna de esas vías, sino que, mediante un escrito presentado ante la Fiscalía de la CAR el 1 de febrero de 2013, renunció, de manera expresa, “*a cualquier indemnización que pudiera corresponderle*” por las cantidades satisfechas, tal como recoge la SAR 14/14.

Esa renuncia lo fue de un derecho de naturaleza estrictamente patrimonial y, sin duda, debe reputarse válida con arreglo al art. 6.2 Cc, pues no contraría el interés o el orden público ni perjudica a terceros.

Por lo demás, al tener lugar en el seno de un procedimiento penal en el que también era parte la CAR, y dados los taxativos términos en que se planteó esa renuncia (que la SAR 14/14 recoge), esa declaración de voluntad abdicativa entrañaba también un abandono de cualquier acción indemnizatoria que al hoy reclamante pudiera haberle cabido frente a la Administración autonómica, por cualquier título.

En este sentido, debe recordarse que el art. 110 LECrim dispone que “*aun cuando los perjudicados no se muestren parte en la causa, no por esto se entiende que renuncian al derecho de restitución, reparación o indemnización que a su favor puede acordarse en sentencia firme, siendo necesario que la renuncia de este derecho se haga en su caso de una manera clara y terminante.*” Pues bien, es evidente que, en el caso que nos ocupa, la renuncia del reclamante debe tenerse hecha de la “*manera clara y terminante*” que exige el precepto citado.

Una vez formulada esa renuncia, parece obvio, a juicio de este Consejo Consultivo, que el reclamante no puede ya ir válidamente contra sus propios actos (*nemo contra factum proprium venire potest*), principio que, como ha recordado el TS (por todas, véase la STS, 1ª de 25 de febrero de 2013, R. Cas. núm. 2217/2008) “*tiene su último fundamento en la protección de la confianza y en el principio de la buena fe, que impone un deber de coherencia y limita la libertad de actuación cuando se han creado expectativas razonables (9 de diciembre de 2010, R. Cas. núm. 1433/2006)*”.

4. Por lo demás, aunque se obviara el hecho de que el reclamante renunció a cualquier acción indemnizatoria, lo cierto es que si, con su reclamación, hubiera pretendido ser resarcido de los gastos que realizó en 1999 (lo que no es el caso), esa reclamación estaría sobradamente prescrita. Repárese en que el plazo para el ejercicio de esa acción es de un año. Y ello es así:

-Si se atiende a la legislación que estaba vigente cuando el reclamante realizó aquellos gastos (en torno al año 1999), o cuando se declaró la nulidad de la resolución autorizatoria de 9 de marzo de 1999 (mediante Resolución de 4 de agosto de 2015); pues, en estas fechas, estaba aún vigente el art. 4.2 RPR '93;

-Y si se está al tiempo en que ganó firmeza la Resolución de 4 de mayo de 2015 (el 23 de abril de 2017, a los dos meses de la notificación al interesado de la Resolución de 7 de febrero de 2017, desestimatoria del recurso de reposición interpuesto contra aquella) o al momento de la presentación de la reclamación, el 15 de noviembre de 2018; ya que en esas dos fechas ya había principiado la vigencia del art. 67.1 LPAC '15.

Por lo que hace al inicio del cómputo del plazo de prescripción, los dos preceptos citados sitúan el *dies a quo* en el momento en que se produce “*el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo.*” (art. 4.2 RPR '93 y art. 67.1 LPAC '15), lo que no es sino una expresión de la regla jurídica que determina el inicio del cómputo de los plazos de prescripción de las acciones conforme a los arts. 1968.2º y 1969 Cc (teoría de la *actio nata*).

Pues bien, si lo que el interesado hubiera pretendido reclamar son los gastos realizados en el año 1999, con independencia de cualquier otra posible consideración, el *eventus damni* estaría ya plenamente consumado para el 23 de abril de 2017.

En esa fecha ganó firmeza -pasando ya a ser inatacable- la declaración de nulidad de la Resolución autorizatoria de 9 de marzo de 1999; y, además, para ese momento, el interesado había acometido ya (y desde hacía años) los desembolsos económicos con los que pretendió adquirir, en 1999, los derechos de plantación de viñedo que, años después, se declararon inexistentes.

De este modo, para el 23 de abril de 2017, se había manifestado ya, plenamente, el efecto lesivo de la declaración de nulidad de la autorización conferida el 9 de marzo de 1999; y, por tal motivo, incluso si se considera que el cómputo del plazo prescriptivo anual arrancó el 23 de abril de 2017, el reclamante presentó su solicitud el 15 de noviembre de 2018, cuando la acción estaba sobradamente prescrita.

Yendo más allá, si se estimase que el único posible evento dañoso hubiera sido el arranque efectivo del viñedo, es claro que la acción indemnizatoria ni siquiera habría nacido, pues ese arranque nunca tuvo lugar, como se ha expuesto en los Antecedentes de Hecho.

5. En fin, en aras a la brevedad, este Consejo hace suyos los razonamientos contenidos en el Informe del Servicio de Viñedo de 27 de febrero de 2019, que, acertadamente, a nuestro criterio, pone de manifiesto que la relación causal entre actuación administrativa y daño sufrido por el interesado no es exclusiva.

En efecto, en la adquisición, por el interesado, de unos inexistentes derechos de plantación de viñedo intervinieron también las conductas de terceras personas ajenas a la Administración (citadas en el Hecho Trigésimo Sexto de la SAR 14/14), y la del propio interesado, cuya buena fe no resulta discutible, pero que, en la adquisición de tales derechos no parece que se comportara *“con la debida diligencia”*. Sobre este extremo, el Servicio de Viñedo apunta que el interesado *“no se cercioró de que el vendedor de los derechos consentía verdaderamente la venta de los derechos”* ni *“consta que la venta contara con factura u otro documento probatorio que acreditara la transacción efectuada”*, circunstancias que *“no impiden considerar que la conducta de la propia víctima ha tenido relación en el daño que ahora alega haber sufrido”*.

Sexto

Prohibición del enriquecimiento injusto.

A juicio de este Consejo Consultivo, la petición de responsabilidad patrimonial formulada por el reclamante debería ser desestimada, pero, aun en el caso de que se estimase la reclamación y le fuera reconocida alguna indemnización, de ésta habrían de detraerse los beneficios que el propio reclamante ha obtenido durante el largo tiempo que lleva explotando un viñedo para cuya plantación carecía de autorización administrativa.

En línea con lo que hemos señalado, entre otros, en el dictamen D.64/17, la declaración de nulidad de la Resolución de 9 de marzo de 1999 permite afirmar que, durante los años posteriores al otorgamiento de esa autorización, y hasta que ganó firmeza la declaración de nulidad de 4 de agosto de 2015 (en el año 2017), el reclamante ha obtenido los beneficios patrimoniales derivados de una plantación de viñedo para la que carecía de autorización administrativa pues, durante ese tiempo, ha podido explotar efectivamente esa superficie de viñedo.

En este punto, debe recordarse que esa explotación ha podido tener lugar, incluso tras la declaración de nulidad acordada por Resolución de 4 de agosto de 2015, pues la interposición del recurso de reposición contra ella motivó que la Consejería de

Agricultura, el 30 de septiembre de 2016, acordara suspender cautelarmente la ejecución del acto originario recurrido.

En otros términos: si es cierto que la declaración de nulidad de la Resolución de 9 de marzo de 1999 ha podido deparar al reclamante algún perjuicio, no lo es menos que esa Resolución también le procuró un efecto favorable durante largo tiempo, permitiéndole plantar y cultivar el viñedo entre los años 1999 y 2016.

Como ha reiterado la jurisprudencia, las indemnizaciones abonadas en concepto de responsabilidad patrimonial no pueden generar para los particulares un *enriquecimiento injusto* (por todas, SAN-CA, Secc. 5ª, de 7 de noviembre de 2018, PO 143/2017); prohibición que, en el caso que nos ocupa, obligaría a compensar cualesquiera hipotéticos perjuicios sufridos por el interesado con los beneficios que él mismo hubiera obtenido por efecto de la propia actuación administrativa que, en su caso, se reputase dañosa.

Esta misma doctrina hemos seguido en nuestro dictamen D. 96/19 donde recordábamos el principio general de interdicción del *enriquecimiento injusto*, por el que el perjudicado no puede recibir más que el equivalente al daño sufrido; de suerte que, “*caso de haber percibido alguna ventaja, ésta ha de tenerse en cuenta a la hora de cuantificar el resarcimiento, siempre que exista alguna relación entre el daño producido y la ventaja obtenida*”, como sucede en este caso (STS 1ª de 15-12-1981, cuya doctrina es asumida también en las SSTs, 4ª, de 13-03-2014 y 17-07-2007; y en las SSTs, 3ª, 22-05-2000, 13-02-2002 y 04-02-2009).

Al este respecto, parecen razonables los cálculos realizados por el informe del Servicio de Viñedo 27 de febrero de 2019, que valora los beneficios obtenidos por el reclamante en 66.613,82 euros, cifra que excede de la solicitada por el interesado.

Esos cálculos se realizan atendiendo a los siguientes factores: **i)** el año a partir del cual el viñedo no autorizado pudo comenzar a ser productivo (campaña vitícola 2001); **ii)** los beneficios netos obtenidos por el cultivo de una superficie de 2,1530 Has entre las campañas vitícolas 2001 y 2016, ambas incluidas; **iii)** las producciones máximas por Ha. amparadas por el CR de la DOCR en variedades de uvas tintas; **iv)** los precios medios de la uva tinta (euros/kg) en las campañas 2001 a 2016; y **v)** los costes medios de producción por Ha. calculados por la Consejería actuante, y extraídos del estudio de costes de cultivo publicado en el boletín *Cuaderno de Campo núm. 46, de enero de 2011* de la referida Consejería.

Pues bien, todo lo más, esa estimación de beneficios podría precisarse con las siguientes matizaciones:

-Primera, tomando en consideración que las producciones vitícolas máximas de uva tinta amparadas por el CD de la DOCR han variado a lo largo de los años, en función de las distintas campañas, y no se han mantenido invariables en los 6.500 kg/ha considerados por el Servicio de Viñedo. A título de mero ejemplo, en las *Normas de Campaña de Vendimia*, aprobadas, para 2016, por Oficio-Circular 5/2016, de 15 de julio, del Pleno del CR de la DOCR, la producción máxima amparable de variedades tintas fue de 6.955 kg/Ha; y

-Segunda, actualizando al mismo momento temporal los daños que pudieran tomarse en consideración (repárese en que el interesado pide que la cifra reclamada sea incrementada con los intereses legales correspondientes) y los beneficios obtenidos por el interesado, con el fin de homogeneizar el valor real de unos y otros parámetros mediante la aplicación de los tipos de interés legal establecidos anualmente por las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

CONCLUSIÓN

Única

Procede desestimar la reclamación planteada por el interesado, porque no se aprecia la que al interesado se le haya deparado una lesión antijurídica; y, además, por no estar acreditados los daños que el reclamante estima padecidos.

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