

En Logroño, a 10 de octubre de 2003, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón y D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

## ***DICTAMEN***

***73/03***

Correspondiente a la consulta trasladada por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural en expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración por daños derivados de la declaración de nulidad de determinadas inscripciones practicadas en el Registro de viñedos.

## ***ANTECEDENTES DE HECHO***

### ***Antecedentes del asunto***

#### ***Primero***

El 8 de abril de 1986, y sirviéndose para ello del modelo normalizado de ***"Solicitud de autorización de viñedo y de inscripción en el Registro de Viñas del Consejo Regulador"*** facilitado por la Consejería de Agricultura y Alimentación del Gobierno de La Rioja, se formuló una solicitud de ***nueva plantación de viñedo*** a realizar en la Parcela núm. 96 del Polígono 17, sita en el término de ***Babiero*** del término municipal de Entrena.

En el impreso aparecía como solicitante (casilla B) D. J.L.H.S. y como propietario de la parcela (casilla C) D. B. R.B., estampando ambos su firma en el mismo (casilla F).

Con fecha 29 de agosto de 1986, la Unidad Técnica Competente de la Administración autoriza la plantación de viñedo solicitada (casilla H).

En el mismo impreso normalizado aparece que el 22 de mayo de 1987 se declara que los trabajos de plantación del viñedo terminaron el 6 de mayo anterior, solicitándose ***"la inscripción en el Registro de Viñas del Consejo Regulador de la Denominación de Origen Rioja"***. Firma esta solicitud, ***"por orden"***, D. J.D.U.A. (casilla J).

Finalmente, con fecha 16 de junio de 1987 la plantación "*queda inscrita en el Registro de Plantaciones de Viñedo de la Consejería de Agricultura y Alimentación*" (casilla K).

### **Segundo**

Por escrito de fecha 6 de junio de 1989, con entrada el 19 de junio, el propietario de la parcela, D. B.R.B., presenta escrito ante la Consejería de Agricultura y Alimentación del Gobierno de La Rioja en el cual expone que, "dada mi situación de jubilado por invalidez, no puedo explotar directamente el campo y lo tengo cedido en aparcería a terceras personas", añadiendo que "explotaba la citada finca D. J.L.H.S., quien solicitó autorización de nueva plantación de viñedo en abril de 1986 y fue concedida", si bien precisando que "la nueva plantación se incluía como parte de la explotación, por lo que se llevó a mi costa". Explica también el propietario en su escrito que el Sr. H., "que formalmente aparece como titular de la viña (...), se marchó al extranjero abandonando la finca", por lo que, "deseando que la misma pase a mi yerno D. J.D.U.A.", termina solicitando "se sirva autorizar el cambio del titular de la parcela XX del Polígono 17, sita en el municipio de Entrena". Se acompañó a este escrito el título de propiedad de D. B. R.B. (documento privado de compraventa de la finca fechado el 5 de julio de 1974) y un certificado de la Cámara Agraria Local de Entrena, expedido el 17 de mayo de 1989, en el que se afirma que es "el cultivador de dicha finca desde hace varios años D. J.D.U.A."

En impreso normalizado, proporcionado por la Consejería, de "solicitud de modificaciones en el Registro de Plantaciones de Viñedo" que se acompañaba con el anterior escrito —y que lleva fecha de 17 de abril de 1989, si bien el sello de la Consejería se estampa con fecha 21 de junio de 1989—, en el apartado de "características registradas de la plantación" constan, como "titular" (casilla A), D. J.L.H.S. y, como propietario, D. B.R.B. (casilla B); solicitándose que aparezca, como nuevo "titular", D. J.D.U.A.. Firman la solicitud este último ("nuevo titular", según el impreso) y el propietario, faltando la firma del que el impreso llama "titular" (en este caso, D. J.L.H.S.).

Sin que conste acto ni fecha concreta en el expediente (aunque de éste parece inferirse la de 21 de junio de 1989), la Administración procedió al "cambio de titular" solicitado.

### **Tercero**

Más de ocho años más tarde, concretamente el 2 de octubre de 1997, D. J.L.H.S. presentó un escrito solicitando se revisara de oficio "el acto administrativo de admitir la modificación de datos en el Registro de viñedo de esa Consejería, sin contar con la autorización expresa del titular", por infracción del artículo 60.1, apartados a) y f) de la Ley 30/1992, "al vulnerar el derecho de propiedad y ser contrario al ordenamiento jurídico".

En dicho escrito se afirma que "el suscribiente se vio despojado de sus derechos de cultivo administrativamente concedidos, mediante una fraudulenta maniobra, que ha llegado a ser tenida por buena por esa Administración", resultando "fraudulentamente despojado de sus derechos y posteriormente expulsado del control y cultivo de la viña que explotaba agrícolamente en la finca de referencia (...), además con las consiguientes repercusiones en el Consejo Regulador de Origen Rioja, quien al verificar la modificación admitida por ese Servicio de Viñedo, ha procedido a reducir el cupo de uva admitida bajo la denominación, que venía ostentando el suscribiente, por lo que se le han irrogado los consiguientes daños y perjuicios".

Ante la falta de contestación expresa de la Administración, D. J.L.H.S. solicitó, en escrito de 13 de enero de 1998, se le extendiera certificación de acto presunto. Sin embargo, con fecha 3 de febrero de 1998, por el Director General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias, se dictó resolución expresa, acordando "mantener la inscripción de la viña de Entrena, polígono número 17, parcela número 96, como cultivador a D. J.D.U.A. y propietario de la tierra D. B. R.B., desestimando la solicitud de D. J.L.H.S. de anulación del citado acto".

Presentado recurso ordinario contra la anterior resolución por D. J.L.H.S., el Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, en resolución de 7 de mayo de 1998, lo desestimó íntegramente.

#### **Cuarto**

Contra la anterior resolución del Consejero, el interesado formuló recurso contencioso administrativo, en el cual solicitaba que se anulara aquélla y que se reconociera "el derecho del actor a que sea revocada la Resolución de fecha 21 de junio de 1989 de la Consejería de Agricultura y Alimentación del Gobierno de La Rioja, por ser la misma nula de pleno derecho, procediéndose a la modificación de la titularidad de los derechos de plantación y cultivo de vid sobre la parcela 96 del polígono 17 de Entrena (1.800 cepas de la variedad Tempranillo), eliminándose del registro oficial de viñedo a D. J.D.U.A. y procediéndose a la inscripción de D. J.L.H.S. como titular con efectos desde el 21 de junio de 1989".

Dicho recurso contencioso-administrativo fue resuelto mediante Sentencia de la pertinente Sala del Tribunal Superior de Justicia de fecha 17 de mayo de 2000, en la cual se determina que "lo que el actor ha interesado en vía administrativa es la revisión de oficio por la Administración" de ciertas resoluciones, recordándose que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha declarado que el artículo 102.1 de la Ley 30/1992 "habilita a los particulares interesados para exigir de la Administración una actividad conducente a un pronunciamiento expreso sobre la nulidad de pleno derecho postulada, excluyendo el rechazo a límine o de

plano de la acción de nulidad ejercitada", lo que determina la apertura de un expediente administrativo, de modo que "en los casos en que la Administración deniega la petición revisoria (sic) sin iniciar, siquiera, el expediente administrativo (...), está vedado a los Tribunales pronunciarse sobre la legalidad o no del acto del que se predica su nulidad radical". En consecuencia, entendiendo que en este caso "la Administración no inició el procedimiento regulado en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y se limitó a desestimar de plano la petición de nulidad formulada por el recurrente", la Sala declaró en su fallo nulas las resoluciones de 7 de mayo y 3 de febrero de 1998, retrotrayendo "las actuaciones al momento posterior de la presentación por el actor de la solicitud de nulidad, para que por la Administración se inicie el correspondiente expediente en los términos indicados en esta resolución".

#### **Quinto**

Devenida firme la anterior sentencia y ejecutando lo ordenado en la misma, el Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural resolvió, con fecha 5 de julio de 2000, "incoar a instancia de parte" el pertinente procedimiento de revisión de oficio.

#### **Séptimo**

Solicitado el preceptivo dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja, éste lo emitió con fecha 12 de marzo de 2001 (Dictamen 11/01), concluyendo en el mismo en la necesidad de incoar "un nuevo procedimiento para la revisión de oficio del acto administrativo fechado el 29 de agosto de 1986, por el que se otorgó la autorización administrativa de nueva plantación de viñedo a favor del señor J.L.H.S., así como de la subsiguiente inscripción registral de dicha autorización efectuada el 16 de junio de 1987" (conclusión primera); de modo que, decidida la misma, podría dictaminarse por el Consejo y resolverse por la Administración el procedimiento de revisión de oficio del acto administrativo, al parecer de fecha 21 de junio de 1989, por el que la Administración procedió al "cambio de titular" de la autorización administrativa conferida en su día al Sr. H. para colocar en su lugar al Sr. J.D.U.A., al que se contraía dicho Dictamen 11/01, aclarando que "en el caso de que, como preconizamos, se anule la autorización e inscripción registral administrativa conferida en su día a favor del Sr. H., la misma conllevará la nulidad de todos los actos administrativos posteriores, incluido el que acabamos de citar favorable al Sr. U., que deberá ser declarada en el procedimiento revisor que ahora nos ocupa" (conclusión segunda).

#### **Octavo**

Sin embargo, antes de la emisión del Dictamen 11/01 por el Consejo Consultivo de La Rioja, el Sr. J.L.H.S., aplicando las disposiciones sobre silencio administrativo, formuló recurso contencioso-administrativo (núm. 73/2001) contra la desestimación presunta de su solicitud de revisión, lo que provocó que, igualmente con fecha 12 de marzo de 2001, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja solicitara de la Administración la remisión del expediente.

### **Noveno**

Por resolución de fecha 6 de abril de 2001, el Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural del Gobierno de La Rioja, de acuerdo con lo dictaminado por el Consejo Consultivo, incorporó al expediente de revisión núm. 16/2000, tramitado a instancia del Sr. J.L.H.S., “la tramitación de revisión del acto de concesión de nueva plantación de fecha 29 de agosto de 1986 (...) en la parcela núm. 96 del Polígono núm. 17 de Entrena”, efectuada a favor de dicho señor H.

Sobre los expedientes de revisión así acumulados, y con fecha 9 de octubre de 2001, recayó el dictamen 46/01 del Consejo Consultivo, en el que se concluía, primero, que había de declararse la nulidad de pleno derecho del acto administrativo de fecha 29 de agosto de 1986 por el cual se concedió al Sr. J.L.H.S. la autorización administrativa de nueva plantación de viñedo en la parcela núm. 96 del polígono 17 del término municipal de Entrena; y, segundo, que había de declararse igualmente la nulidad de pleno derecho de la inscripción como “titular” en el Registro Vitícola a favor del Sr. U., llevada a cabo el 21 de junio de 1989.

Poniendo fin a los expedientes de revisión acumulados, el Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural dictó la resolución de fecha 21 de noviembre de 2001, en la cual, conforme a lo dictaminado por el Consejo Consultivo, se declaró la nulidad, no sólo de la modificación de datos de titularidad a favor del Sr. J.D.U.A., sino también de la precedente inscripción en el Registro de Plantaciones de Viñedo a favor de D. J.L.H.S..

### **Décimo**

El 2 de julio de 2002, la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, resolviendo el recurso 73/2001 interpuesto por el Sr. H. contra la desestimación presunta de su solicitud de revisión, dicta sentencia núm. 259/2002, en cuyo fallo, estimando el indicado recurso, anula, por contraria a Derecho, la resolución de 21 de junio de 1989, “quedando igualmente anulada, en consecuencia, la inscripción en el registro oficial de viñedo practicada a favor de D. J.D.U.A., debiendo figurar como beneficiario D. J.L.H.S., con los efectos inherentes a tal situación”.

## **Undécimo**

Mediante escrito de fecha 7 de abril de 2003, y basándose en el fallo de la sentencia referida, el Sr. J.L.H.S. formula reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración por cuanto considera que, por la actuación de ésta, se le ha privado “de la posibilidad de explotación de los derechos de cultivo de viñedo de los que era titular, desde el 21 de junio de 1989 hasta la fecha de emisión de la sentencia firme antes meritada de 2 de julio de 2002”; falta de explotación que genera unos perjuicios que valora en la suma de 23.281,75 euros, según informe pericial que aporta.

Seguido el expediente por sus trámites, con fecha 3 de septiembre de 2003 se formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio de la reclamación formulada.

## **Antecedentes de la Consulta**

### **Primero**

Por escrito de 12 de septiembre de 2003, registrado de entrada en este Consejo el 17 de septiembre de 2003, 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 17 de septiembre de 2003, registrado de salida el día 19 de septiembre, 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 del Dictamen del Consejo Consultivo.**

Es preceptiva la emisión del presente dictamen conforme a lo dispuesto en los artículos 11 G) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, y 12 G) del Decreto 8/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de dicho órgano consultivo; todo ello en concordancia con los artículos 12.1 del Reglamento de los Procedimientos de Administración Pública en materia de Responsabilidad Patrimonial (R.D. 429/1.993 de 16 de marzo) y 29.13 y 23.2º de la Ley Orgánica 3/1.980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

### **Segundo**

#### **Sobre los efectos de la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 17 de mayo de 2000 y la inexistencia de responsabilidad patrimonial de la Administración.**

El reclamante fundamenta su pretensión en el contenido dispositivo de la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 2 de julio de 2002, que resolvió el recurso por él formulado frente a la desestimación presunta, por silencio administrativo, de su solicitud de que se revisara de oficio y se declarara la nulidad de la modificación del dato de “titular de la parcela” en el Registro de plantaciones de viñedo llevada a cabo en el año 1989, momento en el cual se rectificó su anterior constancia como tal —derivada del otorgamiento de una autorización de nueva plantación en el año 1986— y se anotó como “titular” de la misma al Sr. J.D.U.A.. El interesado entiende, en efecto, que en virtud del fallo de dicha sentencia, entre los años 1989 y 2002 y, luego, desde la fecha de la indicada resolución judicial, él es quien tenía derecho a cultivar la referida finca y a obtener sus frutos, y en eso se manifiesta —a su entender— el perjuicio sufrido cuya indemnización reclama.

Sin embargo, y frente a dicho planteamiento, este Consejo Consultivo se ve en la necesidad de precisar el carácter erróneo de tales premisas y, en último término, la improcedencia de estimar la pretensión indemnizatoria ejercitada. En efecto:

A) Como quiera que la autorización de nueva plantación de viñedo en la parcela concedida a D. J.L.H.S. el 29 de agosto de 1986 fue declarada nula de pleno derecho por resolución del Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural del Gobierno de La Rioja de fecha 21 de noviembre de 2001, que puso fin al oportuno procedimiento de revisión de oficio, debe con toda claridad concluirse que, como efecto jurídico indubitado de dicha nulidad absoluta, el Sr. H. no ha sido nunca titular de la posición jurídica —sea cual sea el contenido que se afirme para ésta— que resulta de la constancia en el Registro administrativo de plantaciones de viñedo.

La sentencia alegada de 2 de julio de 2002 limita sus efectos al acto administrativo frente al cual se interpuso, y al procedimiento en cuyo seno aquél se dictó, esto es, a la revisión de la modificación del Registro de plantaciones de viñedo llevada a cabo por resolución de 21 de junio de 1989, que el Sr. H. pretendía se declarara nula. La sentencia en nada afecta en cambio a la revisión de oficio de la autorización de nueva plantación de viñedo concedida al Sr. H. en 1986, que es un acto distinto dictado en un procedimiento distinto, por más que éste terminara acumulándose al anterior. La propia sentencia lo reconoce en el tercero de sus fundamentos de derecho cuando dice que, de ser ciertas las irregularidades detectadas en la concesión de la autorización de nueva plantación al Sr. H., lo que debió hacer la Administración es “revisar el otorgamiento de la autorización de plantación, por incumplimiento de los requisitos exigidos al titular para su otorgamiento — como es la dedicación profesional a la agricultura—, extremo que ahora parece pretender la Administración con la acumulación de expedientes de revisión de oficio acordada”.

Esta apreciación de la Sala era exacta. Revisar la concesión de esa autorización es justamente lo que la Administración hizo, y con expreso resultado declarativo de su nulidad de pleno derecho, sin que pueda ampararse el interesado en el fallo de la sentencia de 2 de julio de 2002 para eludir las consecuencias de esa nulidad.

B) Es cierto, sin embargo, que la anterior conclusión no impide *per se* la posibilidad de que exista responsabilidad patrimonial de la Administración a resultas de haber dictado un acto que luego viene a ser declarado nulo en el pertinente expediente de revisión. El artículo 102.4 LRPAC así como lo reconoce al decir que “*las Administraciones públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 139.2 y 141.1 de esta Ley*”.

En este caso, empero, no hay lugar para reconocer esa responsabilidad patrimonial de la Administración; y ello, al menos, por las dos siguientes razones:



1.<sup>a</sup> Porque, para que la Administración responda, hace falta que exista un daño efectivo, evaluable e individualizado (art. 139.2 LRJPAC), requisito que aquí falta por completo.

No es cuestión de reiterar aquí nuestra ya consolidada doctrina sobre el significado jurídico de la actuación administrativa en materia de plantaciones de viñedo, expuesto en varios dictámenes y, muy significadamente, en los recaídos en los expedientes de revisión de oficio que están en el origen de esta reclamación de responsabilidad patrimonial (Dictámenes 11/01 y 46/01). A los efectos de resolver adecuadamente el asunto sometido ahora a nuestra consideración basta con recordar que la facultad de explotar un viñedo no resulta de la inscripción como “titular” de la parcela en el Registro administrativo de plantaciones, sino de la real existencia en el sujeto de una titularidad jurídico-privada —de un derecho subjetivo, real o de crédito— que comprenda en su contenido esa facultad de cultivo o explotación. La posición jurídico-pública que resulta del Registro de plantaciones sólo opera sobre la base de ser realmente titular el sujeto de uno de esos derechos subjetivos privados; y por eso, si no lo fuera, sería nula de pleno derecho la inscripción que se hubiere practicado en el mencionado Registro.

Pues bien, en este caso, quedó acreditado en los pertinentes expedientes de revisión de oficio que el Sr. H., que en la solicitud de la autorización de nueva plantación se presentaba como arrendatario de la parcela, nunca ostentó derecho alguno, ni de arrendamiento ni ningún otro, sobre la misma. Quiere ello decir, sencillamente, que el tan meritado Sr. H. jamás tuvo derecho a explotar la parcela vitícola controvertida, sin que la circunstancia de figurar como “titular” de la misma en el Registro de plantaciones le confiriera en absoluto tal derecho. Y, siendo ello así, es obvia la inexistencia de daño alguno indemnizable.

Por lo demás —lo hemos dicho en todos los dictámenes atinentes a esta problemática de las plantaciones vitícolas, y procede recordarlo de nuevo—, la Administración debe entrar a valorar la existencia o no de las titularidades jurídico-privadas que son presupuesto de las posiciones jurídico-públicas en que consisten los llamados derechos de plantación y de replantación de viñedo como *cuestión prejudicial*, a los solos efectos de resolver los expedientes administrativos cuya tramitación y decisión le compete. Por eso, sus conclusiones en este punto sólo habrían de ser rectificadas —aparte, eventualmente, la realización de un juicio *prejudicial* similar por la jurisdicción contencioso-administrativa en su función revisora— si el interesado obtuviera de la jurisdicción civil, única que es competente para ello, un pronunciamiento sobre la existencia de tales titularidades jurídico-privadas sobre la parcela (en este caso, del contrato de arrendamiento alegado y nunca probado).

2.<sup>a</sup> Porque, aunque hubiera daño —que no lo hay—, el mismo no sería indemnizable, por tener el interesado el deber de soportarlo de acuerdo con la Ley (art. 141.1 LRJPAC). Así lo apuntamos ya, como oportunamente recuerda la propuesta de resolución, en la conclusión 5.<sup>a</sup> de nuestro Dictamen 11/01. En dicho dictamen señalamos, y hemos de reiterarlo ahora, que la actuación de los Sres. H., R.B. y U., reunía todos los caracteres para ser calificada como de fraude de ley, en la medida en que el Sr. H. actuó como persona interpuesta para obtener una autorización de nueva plantación que no podían obtener los otros por no reunir los requisitos exigidos por la entonces vigente Orden 2/1985, de 2 de febrero, reguladora de la campaña vitícola 1985/86 (requisitos que sobrevenidamente se ha demostrado tampoco reunía el Sr. H.). Pues bien, los actos en fraude de ley “*no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiera tratado de eludir*” (art. 6.4 Cc.), de donde que la autorización deba entenderse *ab initio* por no concedida y que la plantación efectuada fue en todo momento ilegal; o sea, que la aplicación de la norma defraudada conduce a la conclusión de que nunca debió haber viñedo en la parcela en cuestión, de modo que cualquier daño que hipotéticamente pudiera imputarse al hecho de no haber podido cultivarlo debe ser soportado por quienes cometieron el acto fraudulento.

## CONCLUSIONES

### Única

Procede desestimar íntegramente la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración formulada por D. J.L.H.S. por no existir daño alguno indemnizable.

Este es nuestro Dictamen que, por unanimidad, pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha expresados en el encabezamiento.