

En Logroño, a 27 de julio de 2007, 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. José M<sup>a</sup> Cid Monreal y D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortíz Lallana, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**78/07**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura y Desarrollo Económico en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial promovido por D. J. C. M. B. por *daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de la revocación de una autorización administrativa de sustitución y plantación de viñedos.*

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del Asunto**

#### **Primero**

D. David Martínez Fernández es propietario de una finca rústica sita en Sojuela, Polígono 2, Parcela 766, con una superficie de 0,4160 Has, siendo cultivador de la misma D. J. C. M. B..

Este último, mediante instancia presentada el 6 de septiembre de 1999, solicitó la plantación sustitutiva sobre dicha finca con los derechos de plantación procedentes de la Parcela arrancada en el municipio de Fuenmayor, Polígono 27, Parcela 782, con idéntica superficie de 0,4160 Has, instruyéndose el correspondiente expediente, que se siguió con la referencia PS-1/2000.

La citada solicitud de plantación sustitutiva fue autorizada por Resolución del Director General de Agricultura, ganadería e Industrias Agroalimentarias, de 22 de octubre de 1999.

#### **Segundo**

D. J. C. M. B., con fecha 29 de enero de 2000, plantó la Parcela número 766 del Polígono 2 de Sojuela , comunicando este hecho a la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural el 30 de enero de 2000 y solicitando la inscripción de la misma en el Registro de Plantaciones y Viñedo de la Consejería.

### **Tercero**

A la vista de la citada comunicación y solicitud de 30 de enero, el Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, con fecha 31 de enero de 2000, dictó Resolución por la que se acordaba incoar de oficio la tramitación, del procedimiento de revisión de la autorización de plantación sustitutiva PS-1/2000, del Director de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias, siguiéndose el expediente de revisión con la referencia R. Revisión núm. 3/2000.

En al Acuerdo de iniciación del expediente de revisión de oficio se acordaba también la suspensión de la ejecución de las autorizaciones de las replantaciones del expediente PS- 1/2000.

### **Cuarto**

En el expediente administrativo no consta ninguna actuación desde el inicio de la tramitación del procedimiento de revisión de la autorización de plantación hasta la Resolución de 1 de diciembre de 2004 del Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, por la que se declara la caducidad del expediente de revisión de oficio 3/2000 y se acuerda la incoación de un nuevo expediente de revisión de oficio de la autorización de plantación sustitutiva PS- 1/2000, del Director de Agricultura Ganadería e Industrias Agroalimentarias, que se seguirá con el núm. 3/2004.

### **Quinto**

El expediente de revisión de oficio 3/2004, en el que se emitió el preceptivo Dictamen núm. 40/2005 por este Consejo Consultivo, concluyó por Resolución del Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, de 12 de mayo de 2005, por la que se declara la nulidad de la transferencia de derechos de plantación creada de forma ficticia, y por tanto inexistente, que originó la autorización de la Parcela 766 Polígono 2 de Sojuela, con una superficie de 0,4160 Has.

### **Sexto**

La Resolución de 12 de mayo de 2005 fue notificada en el domicilio del interesado el 25 de mayo de de 2005. Frente a ella se interpuso recurso contencioso administrativo

ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de la Rioja con el núm. 426/2005, que declaró la caducidad del mismo mediante Auto de 12 de enero de 2006, al no haber presentado el recurrente la demanda dentro del plazo legalmente establecido.

### **Séptimo**

Mediante escrito de fecha 12 de mayo de 2006, con registro de entrada de 17 de mayo del mismo año, D. J. C. M. B. formula reclamación de daños y perjuicios derivados de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, en la que se reclama la cantidad de 9.142,65 €, por el valor de los daños sufridos.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito de 13 de junio de 2007, registrado de entrada en este Consejo el día 4 de julio de 2007, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural 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 4 de julio de 2007, registrado de salida el 5 de julio de 2007, 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 a la Consejera señalada 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.

En el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el artículo 11 -g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, en la redacción dada 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, limita la preceptividad de nuestro dictamen a las reclamaciones de cuantía indeterminada o superiores a 600 €.

Al ser la cuantía de la reclamación superior a 600 €, nuestro dictamen resulta preceptivo.

En cuanto al contenido del dictamen, éste, 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 público y la lesión producida; esto es, entre la declaración de nulidad de la resolución recaída en el expediente PS- 1/2000, por la que se autorizaba la plantación de la Parcela 766 del Polígono 2 de Sojuela, y la obligación de arrancar lo plantado en la citada Parcela como consecuencia de tal declaración, que pretendidamente causó los daños cuantificados por el reclamante.

## **Segundo**

### **Sobre el procedimiento de la Administración Pública en materia de responsabilidad patrimonial**

En el caso sometido a la consideración de este Consejo Consultivo, consta el cumplimiento de los trámites esenciales establecidos por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad Patrimonial.

Básicamente, en el expediente administrativo remitido a este Consejo, obra la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por el reclamante en fecha 12 de mayo de 2006 (registro de entrada del 17 del mismo mes y año) (págs. 5 a 37); así como el Acuerdo de 29 de enero de 2007 de iniciación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico (págs. 38 a 40), sin que conste fecha de notificación del interesado. Consta el Informe del Jefe de Área de Viñedo, de 22 de febrero de 2007 (págs. 41 y 42). Se

incorporan las actuaciones del trámite de audiencia (escrito de 14 de mayo de 2007, notificado en el domicilio el 23 de marzo), por el que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 11 del RD 429/1993, se ofrece al interesado la posibilidad de formular alegaciones y presentar cuantos documentos y alegaciones estime pertinentes (págs. 43 y 44); sin que conste si el interesado ha formulado alegaciones en el plazo establecido. Se incluye la remisión de la Propuesta de resolución a la Dirección General de los Servicios Jurídicos en fecha 23 de abril de 2007 para su emisión de informe (págs. 45 a 47) y el informe emitido por ésta el 7 de mayo de 2007 (págs. 67 a 72).

No obstante, desde la fecha en que se presentó la reclamación de responsabilidad patrimonial, han transcurrido más de 6 meses sin que haya recaído resolución expresa sobre ella, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.3 del RD 429/1993 y de acuerdo con el funcionamiento de la técnica del silencio administrativo, la reclamación formulada pudo entenderse desestimada desde el momento en que se cumplieron los seis meses.

### **Tercero**

#### **Sobre los requisitos exigidos para que surja la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, como consecuencia de la anulación de un acto administrativo.**

Nuestro ordenamiento jurídico (art. 106.2 de la Constitución y 139.1 y 2 141.1 LRJ-PAC) 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.

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, puesto que el vigente 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.

En el caso sometido al dictamen de este Consejo Consultivo, se trata de dilucidar si la anulación de un acto administrativo presupone automáticamente el derecho a la indemnización de los daños derivados de la misma, como interpreta el reclamante y rechaza acertadamente la Propuesta de resolución.

En nuestro Dictamen 124/05, de acuerdo con la jurisprudencia (SSTS de 12 de julio y 9 de noviembre de 2001, entre otras muchas) se afirma que la simple anulación en vía administrativa o por los Tribunales contencioso-administrativos de las resoluciones administrativas no presupone derecho a indemnización, como establece literalmente el art. 142.4 de la Ley 30/1992, de 30 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (en adelante, LRJ-PAC), sino que, para ello, es necesario que se cumplan los requisitos generales de la responsabilidad establecidos en el art. 139.1 LRJ-PAC).

La responsabilidad no se presupone por la sola anulación de un acto administrativo, sino que procederá cuando concurren los requisitos legales a que se ha hecho referencia con anterioridad. Como ha reiterado el Consejo de Estado *"el efecto indemnizatorio no se asocia automáticamente a la anulación de una resolución administrativa, de suerte que tal anulación se erija en título por sí suficiente, y sin más requisito de acreditación necesaria, para que surja el derecho a indemnización. Por el contrario, para declarar la responsabilidad patrimonial, y el derecho del particular a percibir un indemnización, deben concurrir los presupuestos generales de aquélla"* (Dictámenes 6494/97, 331/98, 3407/98, y 2452/98, entre otros).

Debe recordarse, como ya se hiciera en el citado Dictamen 124/05, que el sentido del art. 142.4 LPC es, en primer lugar, reconocer que la anulación de actos administrativos también puede ser causa determinante de responsabilidad patrimonial de la Administración (una especificación de la cláusula general "funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, que no altera su carácter objetivo), siempre que exista nexo causal y no sea un daño antijurídico, esto es que, el particular tenga el deber jurídico de soportar; y, en segundo lugar, establecer que los motivos de la anulación susceptibles de determinar responsabilidad pueden ser "por razón de fondo o forma". Por tanto, se trata de analizar si existe o no relación de causalidad entre la declaración de nulidad de la resolución recaída en el expediente PS-1/2000, por el que se autorizaba la plantación de la Parcela 466 del Polígono 2 de Sojuela, y los daños reclamados; y, particularmente, si se ha producido un daño o lesión antijurídica, que afecte a bienes, derechos o facultades que efectivamente se hallasen incorporados con anterioridad en la esfera personal o patrimonial del reclamante de manera definitiva.

#### **Cuarto**

#### **La responsabilidad de la Administración en el presente caso**

El dictamen de este Consejo Consultivo 40/05, de 6 de mayo, emitido respecto al

expediente de revisión de oficio de la resolución recaída en el expediente PS-1/2000 sobre la autorización de plantación de la Parcela 766 del Polígono 2 de Sojuela, al pronunciarse sobre la nulidad de pleno derecho de las inscripciones del Registro Vitivinícola, explica, siguiendo el contenido de los Dictámenes 11 y 26/01, 3 y 4/03), cómo las “autorizaciones para llevar a cabo una plantación sustitutiva de viñedo en una determinada Parcela tienen como presupuesto o requisito imprescindible que el autorizado sea titular de los llamados *derechos de replantación* , y estos los genera el previo arranque efectivo y total de vides, en la misma superficie en otra Parcela [cfr.arts 4.2 y 7.1d) del Reglamento (CE) 1493/1999, y normativa interna concordante, estatal y autonómica; así como , con anterioridad, el Anexo V del Reglamento (CEE) 822/1987]” y cómo, “Hace falta, además, que la viña arrancada sea *“legal”*, esto es, en nuestro caso, que se halle inscrita como tal en el Registro de Plantaciones de Viñedo que reguló la Orden de la Consejería de Agricultura de La Comunidad Autónoma de La Rioja 1/1985, de 14 de enero”.

Y, en este caso, según consta en la solicitud de autorización de viñedo y de inscripción de 6 de septiembre de 1999 (pág.11), los derechos de replantación procedían del viñedo sito en Fuenmayor, Polígono 27, Parcela 782, con una superficie de 0,4160 Hta y la replantación sustitutiva se solicitó en la Parcela 766, del Polígono 2 de Sojuela, propiedad de D. D. M. F., figurando como cultivador D. J. C. M. B..

Según el informe del Jefe del Área del Viñedo (págs. 41 y 42): la Parcela 782, del Polígono 27 de Fuenmayor, “no existe en el catastro y, por ello, tampoco puede existir en el terreno ni es propiedad de nadie”; “no existe en papel comunicación de declaración de arranque de la Parcela 782, del Polígono 2 de Fuenmayor, aunque los datos de dicha Parcela están recogidos en el histórico que constata los movimientos de cada viña”.; “el propietario de los derechos de replantación era D. G. F., pero no se tiene constancia ni existe... ningún documento en papel que confirme la existencia de esta persona como titular o propietario”; ni “se tiene constancia de que exista ningún documento que confirme la existencia de esta persona como titular y propietario”, “no se tiene constancia de que exista ningún documento que autorice la transferencia de los derechos de replantación, ni tampoco ninguna prueba jurídica- privada”. Todo ello basta para afirmar, -como así lo hace la Propuesta de resolución de la Secretaría General Técnica (página 47) y lo afirmó el citado Dictamen 40/05- “que los derechos de replantación cuya existencia manifiesta el Registro Vitícola, y que fueron utilizados por el reclamante para inscribir en este como concedidas cierta autorización de plantación sustitutiva, *jamás existió*”.

Así las cosas, es claro que se logró aparentar de modo fraudulento la previa inscripción de tales viñas en el Registro de Plantaciones de Viñedo y su ulterior y ficticio arranque, lo que avala la concurrencia de nulidad de pleno derecho (prevista en el artículo 62.1.f)LRJ-PAC) de la autorización concedida y revisada de oficio por la Administración, como extensamente se explica en el Fundamento Jurídico Cuarto del Dictamen 40/05, cuyo contenido se da por reproducido. A ello se suma el hecho de que el cultivador, ahora reclamante, declaró como arrancada una Parcela que no existía y que, según consta en el expediente, alega haber adquirido “a un señor de Autol” el “papel” de compra de los

derechos de replantación, sin que, antes de realizar el contrato privado con él, hiciese gestión alguna ante la Consejería de Agricultura para verificar la legalidad, la existencia o la vigencia de los derechos de plantación, sin observar la diligencia debida.

De todo lo anterior, se extrae que, al haberse declarado nula la transferencia de derechos de replantación, habiéndose obtenido éstos de forma fraudulenta, los supuestos daños reclamados no afectan a bienes, derechos o facultades incorporados a la esfera patrimonial del reclamante y no existe nexo de causalidad entre la declaración de nulidad de la Resolución recaída en el expediente PS-1/2000, por la que se autorizaba la plantación de la Parcela 766 del Polígono 2 de Sojuela y los daños reclamados.

Por tanto, procede desestimar la reclamación patrimonial formulada por D. J. C. M. B. frente a la Administración autonómica de La Rioja, sin perjuicio de las acciones que pudieran corresponderle como consecuencia del tráfico jurídico entre particulares, que son ajenas a la Administración y que deben resolverse ante los Tribunales, y particularmente ante la jurisdicción civil frente a la persona que le transmitió los derechos de replantación.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

Procede desestimar la reclamación interpuesta por D. J. C. M. B. por los daños y perjuicios ocasionados a consecuencia de la revocación de la autorización administrativa de sustitución y plantación de viñedos, al no existir relación de causalidad entre la declaración de nulidad de la Resolución recaída en el expediente PS-1/2000, por la que se autorizaba la plantación de la Parcela 766 del Polígono 2 de Sojuela y los daños cuya reparación se solicita por el reclamante.

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