



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y

Ponente

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 21 de diciembre de 2005, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por xxxxxxxx, Sociedad Cooperativa*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 1 de diciembre de 2005 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por xxxxx, Sociedad Cooperativa, debido a los daños ocasionados por la anulación de una subvención que se le había concedido en el ámbito de la iniciativa comunitaria Leader II*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 5 de diciembre de 2005, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.066/2005, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.

Primero.- Con fecha 10 de julio de 1998, la sociedad cooperativa xxxxx solicita una ayuda para la creación de una planta transformadora para la obtención de fibras de origen vegetal a través del grupo de acción local dddd,



dentro del marco de la iniciativa comunitaria para el desarrollo rural Leader II de la Unión Europea.

Segundo.- El 16 de diciembre de 1998 ddddd aprueba la concesión de la ayuda solicitada, y el 4 de enero de 1999 la sociedad cooperativa xxxxx formaliza con aquélla el correspondiente contrato de ayuda con cargo a los fondos estructurales procedentes de la Unión Europea, a través de la Comunidad Autónoma de Castilla y León como intermediaria encargada de la gestión de la ayuda.

No obstante, con fecha 29 de octubre de 1999, ddddd pone en conocimiento de la citada sociedad cooperativa que no es posible conceder la subvención y que, por lo tanto, la ayuda se anula debido a la imposibilidad de tramitar cualquier tipo de ayuda relacionada con el sector de lino y cáñamo.

Tercero.- La sociedad cooperativa xxxxx, mediante escrito de 18 de noviembre de 1999, interpone una reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Consejería de Agricultura y Ganadería, en la que solicita una indemnización de 120.202 euros por los daños ocasionados como consecuencia de habersele otorgado inicialmente una subvención por ese importe, en concepto de ayuda acogida a la iniciativa comunitaria Leader II, y haberse anulado posteriormente.

Cuarto.- Mediante Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería de 10 de abril de 2000, se dicta resolución declarando la inadmisibilidad de dicha reclamación al entenderse que, dada la naturaleza de los daños alegados, la reclamación debería haberse dirigido no frente a la Consejería de Agricultura y Ganadería, sino frente a ddddd como grupo de acción local que, en el procedimiento de ayudas de referencia acogido a la iniciativa comunitaria Leader II, era quien había tomado esas decisiones resolutorias de conceder el auxilio económico y anularlo posteriormente.

Quinto.- Frente a la citada Orden la sociedad xxxxx interpone recurso contencioso-administrativo, que es estimado parcialmente mediante Sentencia de 19 de noviembre de 2004 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.



En el fallo de la sentencia se declara que "(...) la Administración Autonómica debe seguir el procedimiento establecido en el Real Decreto 429/1993 hasta su total terminación la correcta decisión de aquella solicitud, partiendo de que a dicha Administración sí le corresponde al menos en parte de esa responsabilidad".

Sexto.- En cumplimiento y ejecución del citado fallo judicial, la Consejería de Agricultura y Ganadería, mediante Orden de 20 de junio de 2005, acuerda iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial, así como nombrar Instructor del mismo a la Dirección General de Desarrollo Rural.

Séptimo.- Consta incorporado al expediente administrativo informe del Jefe de la Sección de Asistencia Técnica Agraria, de fecha 10 de diciembre de 1999, sobre los hechos enjuiciados.

Asimismo consta un informe jurídico del técnico superior de la Dirección General de Desarrollo Rural, emitido con fecha 24 de junio de 2005, en el que se realiza una valoración acerca del grado de participación de la Consejería de Agricultura y Ganadería en la toma de decisiones de las que trae causa la reclamación. Concreta que "a juicio del informante que suscribe el grado de participación de la Consejería en la toma de decisiones de la que trae causa la reclamación no ha sido superior al 10%".

Octavo.- En el trámite de audiencia concedido a la parte reclamante y a la entidad ddddd, éstos no realizan alegación alguna.

Noveno.- Con fecha 27 de septiembre de 2005, el Instructor del procedimiento propone la desestimación de la reclamación, al entender que no ha quedado acreditada la realidad material del daño reclamado.

Décimo.- El 4 de noviembre de 2005 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Agricultura y Ganadería informa favorablemente sobre la propuesta indicada.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.



II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla C), por analogía con la regla A), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

3ª.- Concurren en la parte interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Consejero de Agricultura y Ganadería en virtud de lo dispuesto en el artículo 82.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

4ª.- El artículo 106.2 de la Constitución establece que “los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por 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 de los servicios públicos”.

La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a la que además se remite el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.



Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 1 de marzo, 21 de abril y 29 de octubre de 1998; 28 de enero de 1999; 1 y 25 de octubre de 1999), así como la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes de 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3251/2002), la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) El carácter antijurídico del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley.

c) La imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o la actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexo causal que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

e) Ausencia de fuerza mayor.

f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de daños y perjuicios formulada por xxxxx, Sociedad Cooperativa, debido a los daños ocasionados por la anulación de una subvención que se le había concedido en el ámbito de la iniciativa comunitaria Leader II.

Estima este Consejo Consultivo, de igual modo que los órganos que han informado previamente, que no existe responsabilidad patrimonial por parte de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.



La entidad reclamante señala en su escrito que la “resolución denegando la ayuda es nula de pleno derecho, al ser definitiva y firme la resolución dictada por esa misma Administración Regional en la que se acuerda autorizar la concesión de la ayuda. Por ello al haberse concedido la ayuda y haber cumplido xxxxx con su compromiso inversor y con todas las demás cláusulas del Contrato de Ayuda suscrito, deberá serle abonada la subvención de 20 millones ya concedida, decisión que es definitiva y firme.

»Alternativamente, y para el caso de que no se abone la ayuda concedida, lo que sí es claro es que, al amparo de la concesión de la ayuda, aprobada, definitiva y firme, xxxxx realizó una importante inversión y que la concesión de la ayuda generó, no sólo una simple expectativa de obtención de la ayuda, sino también un derecho a la percepción de la ayuda y una correlativa obligación de la Administración al pago de la misma. Entendemos que ha existido, en todo caso, un anormal o defectuoso funcionamiento de la Administración Pública, y que el impago de la subvención ha generado unos evidentes daños y perjuicios a la recurrente, que se cifran en la cantidad de 20 millones de pesetas”.

Una vez señalado lo anterior, ha de determinarse cuál es el papel y las funciones tanto de la Administración regional como del grupo de acción local denominado “Asociación para el Desarrollo Rural Integral de las Comarcas y Zonas de Influencia del Canal de Castilla”, respecto a la aplicación de una subvención global con arreglo a la Decisión de la Comisión de la UE nº C(95) 1309/6, de 27 de julio de 1995, relativa a la iniciativa comunitaria Leader II, y el Convenio suscrito entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León y el grupo de acción local referido, en fecha 27 de octubre de 1995.

El citado Convenio tiene por objeto establecer las normas de adjudicación, empleo, control y seguimiento de la subvención global que el organismo intermediario concede al grupo de acción social denominado “Acción para el Desarrollo Rural Integral de las Comarcas y Zonas de Influencia del Canal de Castilla”, para contribuir al desarrollo rural integrado de las comarcas de xxxx en la provincia de xxxx, hasta el 31 de diciembre de 1999.

En cuanto a la concesión de ayudas a los beneficiarios, el artículo 5 del Convenio señala que “el grupo de acción local concederá a lo beneficiarios las



ayudas correspondientes al Programa aprobado por las Autoridades Nacionales. Dichas ayudas se concederán ajustándose a lo dispuesto en el `Régimen de ayudas para la aplicación de la iniciativa comunitaria Leader II en España´ que figura en el Anexo 2 del presente Convenio. La fecha límite de concesión será el 31 de diciembre de 1999.

»Para la concesión de las ayudas relativas a la medida B-1 se requerirá autorización previa de los Servicios correspondientes de la Comunidad Autónoma”.

En este mismo sentido, en el anexo 2 del Convenio, relativo al régimen de ayudas, se señala en su apartado IV.2, dedicado a la resolución, que “la concesión de ayudas para la acción de `Apoyo técnico al desarrollo rural´ de la medida B, requerirá la autorización previa de los servicios de la Comunidad Autónoma competentes en la gestión de los programas, a través de la Sección Provincial o Comarcal designada al efecto. Con periodicidad mensual se comunicará a dicha unidad la relación de ayudas concedidas”.

En el presente caso, la ayuda solicitada por la sociedad cooperativa xxxxx se encuadra dentro de la medida B₅, esto es, valorización y comercialización de la producción agraria, tal y como se desprende del documento número 3 obrante en el expediente.

Por lo tanto, conforme a la normativa citada, la concesión de dicha ayuda no requiere la autorización previa de los servicios correspondientes de la Comunidad Autónoma, sin que pueda llegarse a otra solución por el contenido del escrito obrante en el expediente como documento número 5 del Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de xxxx, de fecha 24 de noviembre de 1998, en el que se señala:

“(…) teniendo en cuenta los factores de desarrollo económico y social que la mencionada actividad puede representar para esta zona claramente despoblada, y que la citada Sociedad Cooperativa Agraria posee un carácter innovador y de diversificación tanto para la provincia como también para la Región; creemos que su puesta en marcha puede ser subvencionada con los recursos económicos del Leader II ddddd, siempre y cuando se cumpla tanto lo establecido en el Convenio firmado por el Grupo de Acción Local y la Consejería de Agricultura y Ganadería, como todos los requisitos que tanto para



los beneficiarios como para las explotaciones específica y establece el Reglamento 950/97".

La citada ayuda se materializó a través del correspondiente contrato de ayuda, que figura en el expediente como documento número 6, suscrito entre la entidad reclamante y el grupo de acción local en fecha 4 de enero de 1999. Dicho contrato se constituye con el carácter de privado y en modo alguno en tal contrato intervino la Administración. En suma, por más que la concesión de la ayuda está sujeta a normativa comunitaria, la relación que se establece entre el grupo de acción social y el beneficiario es de carácter privado y afecta únicamente a los contratantes, sin perjuicio de las relaciones jurídicas existentes entre la Consejería de Agricultura y Ganadería de Castilla y León y ddddd, tal y como ha mantenido la Audiencia Provincial de xxxx en Sentencia de 10 de abril de 2002.

En el presente caso, una vez concedida la ayuda, la Dirección General de Desarrollo Rural, mediante escrito de fecha 31 de agosto de 1999, comunica al Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de xxxx:

"Dado que el sector de Lino y Cáñamo no están recogidos en el DOCUP vigente para las inversiones destinadas a las mejoras de las condiciones de transformación y comercialización en el presente Marco de Apoyo Comunitario (1994-1999), los Órganos gestores dependientes de esta Dirección General cuya intervención es vinculante para la aprobación de ayudas, Sección de Asistencia Técnica Agraria (PRODER) y Grupos de Acción Local de la Iniciativa Leader II, deberán abstenerse de tramitar cualquier tipo de solicitud que se realice para inversiones en el mismo y tener en cuenta lo siguiente:

»- Las Secciones de Asistencia Técnica Agraria no deberán conceder elegibilidades para ayudas aprobadas por los Órganos de Decisión de los Grupos de Acción Local del PRODER.

»- Si con anterioridad, por parte de los Grupos de Acción Local, en el caso de la iniciativa Leader II, o de las Secciones de Asistencia Técnica Agraria, en el caso del PRODER, a la hora de aprobar las ayudas o conceder la elegibilidad respectivamente, se hubiese procedido sin haber tenido en cuenta para la concesión de las ayudas lo establecido en el DOCUP, se



deberá iniciar el trámite de subsanación que corresponda, de acuerdo con la normativa vigente.

»Debido a la autonomía de que gozan en la aprobación de las ayudas los Grupos de Acción Local de la Iniciativa Leader II, desde los Servicios Territoriales deberá remitirse copia de la presente comunicación a los que tengan su sede en esa provincia y para su conocimiento previo, antes de solicitar elegibilidades en el sector del lino y del cáñamo a las Secciones de Asistencia Técnica Agraria, también a los Grupos de Acción Local del PRODER”.

A la vista de dicha comunicación la entidad ddddd, mediante escrito de fecha 29 de octubre de 1999, se dirige a la sociedad cooperativa xxxxx para informarle de lo siguiente:

“Una vez formalizado el contrato y realizadas las inversiones, después de transcurridos 10 meses de dicho permiso, se informa a este Grupo a través del Servicio Territorial de Agricultura de xxxx, de la imposibilidad de tramitar cualquier tipo de ayuda relacionada con el sector de lino y cáñamo, y en el caso de haberse concedido la ayuda `subsanan dicho permiso`, según documento que le adjunto.

»Lamentamos tener que comunicarle esta decisión, que por lo que se desprende dará lugar a la anulación del contrato y por consiguiente también a la ayuda de la iniciativa Leader II.

»Lo que comunico a Ud., para que realice los trámites que crea oportunos, desde este Grupo lo que procede es llevar esta decisión a la próxima reunión del Órgano de Gobierno del Grupo y tomar la decisión que nos solicita la Dirección General de Desarrollo Rural”.

A la luz de lo anterior se observa que la ayuda concedida a la entidad ahora reclamante nunca debió ser otorgada, ni por tanto haberse materializado en la suscripción del correspondiente contrato de ayuda, en aplicación de la decisión de la Comisión de 22 de marzo de 1994, donde se establecen los criterios de selección aplicables para las inversiones destinadas a las mejoras de las condiciones de transformación y comercialización que luego se han concretado para este sector estratégico y de acuerdo con las previsiones del Reglamento (CE) 860/94, en el Documento Único de Programación (DOCUP)



1994-1999 de España que abarca las acciones encuadradas en los Reglamentos (CEE) 866/90, actualmente 951/97, y 867/90 para el conjunto del estado español, resultante del acuerdo de la Comisión y de España en el marco de la cooperación.

Así, el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de xxxx no debió señalar en su escrito de fecha 24 de noviembre de 1998, "creemos que su puesta en marcha puede ser subvencionada con los recursos económicos del Leader II ddddd (...)". No obstante, como se ha puesto de manifiesto, los grupos de acción local de la iniciativa Leader II gozan de autonomía para la aprobación de las citadas ayudas, puesto que no entran dentro del grupo que precisa autorización de la Administración regional.

Desde este Consejo Consultivo se considera que la actuación llevada a cabo por la Administración regional no ha sido la de otorgar permiso ni autorización al grupo de acción social de la iniciativa Leader II, ya que éste goza de autonomía para su concesión en los términos descritos, y, además, también está obligado a conocer la normativa comunitaria, que en el presente caso impide tramitar cualquier tipo de ayuda relacionada con el sector del lino y del cáñamo. Máxime si se tiene en cuenta que conforme al artículo 14.8 del Convenio, "el grupo de acción local será el único responsable de cualquier pérdida, daño o perjuicio causados a terceros, incluidos el personal a su cargo, que se produzcan como consecuencia de la aplicación del Convenio".

6ª.- No obstante todo lo anterior, aun en el supuesto hipotético de que se considerase que existe un nexo causal entre la actuación de la Administración y el daño alegado por la parte reclamante, lo cierto es que ésta no ha acreditado la realidad material del daño reclamado, lo que determina la ausencia de uno de los requisitos imprescindibles para que la acción de responsabilidad patrimonial prospere.

La acreditación del daño corresponde a la parte reclamante, tal y como exige la jurisprudencia, que es quien alega la existencia del mismo. La carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori* y con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.



En este sentido procede citar, entre otras, Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 2000, en la que se mantiene que “la prueba del daño efectivamente causado, sobre el que pretende articularse la responsabilidad patrimonial de la Administración, incumbe al que acciona o pretende la misma”. Asimismo, en Sentencia de 10 de marzo de 1998, señala que “como esta sala ha tenido ocasión de declarar con reiteración, la falta de prueba del daño o perjuicio padecido no puede suplirse difiriendo a la fase de ejecución de sentencia la práctica de la referida prueba, pues en ésta sólo es posible determinar la cuantía de la indemnización cuando se ha acreditado, cuando menos, la existencia del daño (Sentencias de 28 octubre 1985, 9 mayo 1995 y 28 mayo 1997, entre otras)”.

No habiéndose acreditado, pues, la relación de causalidad entre el servicio público y el daño, ni la existencia de un daño efectivo, procede desestimar la reclamación, al no concurrir los requisitos exigidos por el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por xxxxx, Sociedad Cooperativa, debido a los daños ocasionados por la anulación de una subvención que se le había concedido en el ámbito de la iniciativa comunitaria Leader II.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.