



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y

Ponente

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 27 de marzo de 2008, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de xxxxx S.L.* 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 20 de febrero de 2008 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 Dña. yyyyy, en nombre y representación de la mercantil "xxxxx, S.L.", debido a los daños y perjuicios sufridos por el retraso en el pago de la ayuda a la producción de forrajes desecados, en la campaña 2004/2005.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 22 de febrero de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 132/2008, 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 el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

**Primero.-** El día 18 de septiembre de 2007, Dña. yyyyy presenta en el registro del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León en xxxxx, una reclamación por responsabilidad patrimonial, en nombre y



representación de "xxxxx, S.L.", por los daños y perjuicios sufridos por el retraso en el pago de unas ayudas.

La reclamación tiene como origen la solicitud de ayuda realizada al amparo del Real Decreto 283/1999, de 22 de febrero, por el que se establece la normativa básica del régimen de ayudas en el sector de los forrajes desecados, y de la Orden AYG/485/2004, de 31 de marzo, por la que se regulan las ayudas para el sector de los forrajes desecados.

Como consecuencia de la petición, la Administración realiza controles de campo sobre los contratos suscritos por "xxxxx, S.L." y diversos productores, en cumplimiento del artículo 17 de la Orden AYG/485/2004. Se comprueba una producción estimada inferior a la que figura en los mismos, lo que supone la reducción de la ayuda en los términos previstos en el artículo 20 de la Orden citada.

En consecuencia, la Resolución de la Dirección General de Política Agraria Comunitaria de fecha 19 de septiembre de 2005, acuerda la concesión de una ayuda a la producción de forrajes desecados de la campaña 2004/2005, a favor de "xxxxx, S.L.", por importe de 1.312.295,47 euros, deduciendo la cantidad de 1.263,015 toneladas por las reducciones de producción estimadas por los controles de campo.

Como efecto de esa reducción, el 24 de octubre de 2005 se interpone por la parte reclamante un recurso de alzada, que es estimado íntegramente por la Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería de 26 de marzo de 2007, reconociendo a la reclamante el derecho a percibir un pago de 205.025,22 euros, cantidad correspondiente a la cantidad de forraje no validada inicialmente.

Se comprueba, en vía de recurso, que los controles sobre el terreno se efectuaron en el mes de diciembre de 2004, en fechas en las que ya no había cultivo en pie, por lo que no es posible constatar la cantidad de forraje obtenida de manera objetiva. Aparte de ello, no se observa diferencia alguna entre la superficie declarada y la determinada, comprobándose que en todas las parcelas existía el cultivo de forraje.

La empresa solicita ser indemnizada por los intereses de demora o, subsidiariamente, por el interés legal de la suma de la que fue privado, desde la



fecha de la resolución (19 de septiembre de 2005) hasta el momento en que se dictó la Orden del Consejero de Agricultura y Ganadería estimando el recurso de alzada (26 de marzo de 2007), que supone la cantidad de 16.156,27 euros por intereses de demora de la Administración, o la cantidad de 12.925,02 euros por interés legal del dinero.

Además de lo anteriormente alegado, la parte reclamante añade que la desfavorable resolución inicial no es sino “un trámite más para el estrangulamiento hacia esta empresa”, como también lo han sido otras resoluciones, que enumera detalladamente, señalando que “han sido impugnadas ante la Administración de Justicia quién tendrá que revisar, si son igualmente injustas, en cuyo caso también tendrían que evaluar y cuantificar los daños y perjuicios ocasionados”.

**Segundo.-** Por Orden de la Consejera de Agricultura y Ganadería de 18 de octubre de 2007, se acuerda la iniciación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, nombrando instructora del mismo.

**Tercero.-** Consta en el expediente un informe del Servicio de Ayudas a la Transformación, fechado el 16 de noviembre de 2007, sobre las circunstancias que determinaron la revisión de la cuantía de la ayuda a la producción de forrajes desecados otorgada inicialmente a la mercantil reclamante, en el que se puede leer que:

“La ayuda a los forrajes desecados se concede por la cantidad de producto que sale de una empresa en determinadas condiciones cualitativas.

»Este producto transformado ha de proceder de materia prima suministrada por los proveedores (agricultores), los cuales han de haber formalizado un contrato con la empresa transformadora.

»Como datos del contrato deben figurar, entre otros, las parcelas sobre las que se cultiva el forraje (materia prima) y la cantidad que se contrata.

»Los contratos son sometidos a los controles administrativos y de campo contemplados en la normativa vigente.



»Como consecuencia de los controles, las cantidades inicialmente contratadas/declaradas pueden sufrir ajustes (normalmente a la baja) si se detecta falta de superficie y/o producción inferior a la declarada en el contrato.

»En el caso de incidencias, se graba el resultado del control que figura en la correspondiente ficha de gabinete y se va actualizando en la correspondiente base de datos la cantidad de materia prima susceptible de entregarse a la empresa en el marco de las ayudas.

»Es la cantidad final validada después de efectuar los controles a los contratos la que sirve para calcular la ayuda final de la empresa en la campaña correspondiente, a través de una opción denominada balance final de campaña.

»En el caso que nos ocupa se hicieron controles de campo a diversos contratos formalizados por la empresa xxxxx, S.L. con agricultores.

»Los resultados de dichos controles fueron incorporados a la base de datos tal y como se describe anteriormente.

»Como consecuencia del recurso presentado por la empresa contra la resolución por la que se concedía la ayuda se comprobaron dichos controles.

»Se procedió a revisar la cuantía de la ayuda concedida debido a que los controles fueron efectuados en una época en la que ya no existía el cultivo verde y se aceptó en su momento la declaración del agricultor.

»En el momento de la concesión de la ayuda, la cuantía de la misma se determinó de acuerdo con los datos de que disponía esta Administración, obtenidos a través de la vía utilizada de ordinario, esto es, los controles. Posteriormente al revisar la situación con los datos de contabilidad de entrada correspondientes a los contratos controlados se pudo corregir dicha cuantía”.

**Cuarto.-** Concluida la instrucción del expediente se concede trámite de audiencia a la parte interesada, a efectos de que formule las alegaciones y presente los documentos y justificaciones que estime oportunos.

D. vvvvv, actuando en nombre y representación de “xxxxx, S.L.”, obtiene copia del expediente administrativo.



La parte reclamante presenta un escrito el día 10 de diciembre de 2007, señalando que, del informe emitido por el Servicio de Ayudas a la Transformación, se desprende que se le denegaron -de manera injusta- unas ayudas económicas que sólo fueron reconocidas una vez se interpuso recurso de alzada, que fue estimado 6 meses más tarde. El retraso en el reconocimiento de las ayudas es imputable únicamente a la Administración, provocando un grave quebranto económico en el administrado. Finalmente indica que tal daño es fácilmente evaluable con los intereses de demora que son objeto de la reclamación.

**Quinto.-** El 17 de diciembre de 2007 se dicta propuesta de resolución desestimando la reclamación presentada, al haberse cumplido en los procedimientos tramitados con todos los trámites legales y garantías, así como porque "las condiciones de trabajo pueden justificar una demora en la resolución del recurso".

**Sexto.-** El 22 de enero de 2008 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Agricultura informa favorablemente la propuesta de resolución.

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.-** No constan acreditados en el expediente administrativo los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992; no obstante la Administración, atendiendo a sus propios datos, da por correctas estas condiciones.

La competencia para resolver la presente reclamación corresponde a la Consejera 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, la reiterada doctrina del Consejo de Estado así como la de este Consejo Consultivo, 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 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 Dña. yyyyy, en nombre y representación de la mercantil "xxxxx, S.L.", debido a los daños y perjuicios sufridos por el retraso en el pago de la ayuda a la producción de forrajes desecados, en la campaña 2004/2005.

La parte interesada ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la referida Ley 30/1992.

**6ª.-** La cuestión planteada en el presente expediente consiste en determinar si en la reclamación objeto del mismo concurren los presupuestos legales para conceder la indemnización solicitada.

La reclamación de responsabilidad se hace derivar de un acto administrativo que fue después parcialmente revisado. El artículo 142.4 de la Ley 30/1992 señala que "La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización, pero si la resolución o disposición impugnada lo fuese por razón de su fondo o forma, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse dictado la Sentencia definitiva, no siendo de aplicación lo dispuesto en el punto 5".



Por ello, la mera anulación de una resolución administrativa, tanto en vía administrativa como en sede jurisdiccional, no comporta *per se* la responsabilidad patrimonial, ya que, aún siendo cierto que toda denegación administrativa de una solicitud puede causar alguna clase de perjuicio al solicitante, este perjuicio no debe ser imputado a la Administración por la sola razón de que posteriormente se anule el acto administrativo, al considerar incorrectos los fundamentos que sirvieron de base al acto impugnado. No es aceptable negar a la Administración el derecho a resolver según unas razones que, siendo interpretables u opinables dentro de la relatividad de cualquier resolución y del propio derecho, se basan en criterios lógicos y prudentes.

**7ª.-** En cuanto a la demora en la resolución, debe comenzarse por precisar que si la Administración tiene la obligación de resolver dentro de un determinado plazo, es obvio que los solicitantes de las ayudas tienen correlativamente un derecho a que se resuelva la convocatoria dentro del plazo legal.

La doctrina del Consejo de Estado (plasmada de forma resumida en su Memoria del año 2003), señala -en los casos de responsabilidad por demora en la tramitación de un procedimiento- que “la mera circunstancia de haberse concluido el procedimiento después de haber transcurrido el plazo máximo para resolver y notificar no determina de modo inmediato y directo la responsabilidad patrimonial de la correspondiente Administración pública. Como dicen los dictámenes 1.044/99, de 16 de marzo de 1999, y 3.431/2003, de 22 de diciembre de 2003, entre otros, si, ciertamente, el cumplimiento de los plazos es no sólo deseable sino jurídicamente obligatorio, ello no puede llevar a imputar a la Administración todos los daños y perjuicios derivados de un retraso, por leve y justificado que éste sea, pues ello supondría la extensión del instituto resarcitorio más allá de sus límites naturales”.

La valoración de la “razonabilidad” (según la referida Memoria del Consejo de Estado del año 2003) de la duración de un procedimiento, “ha de realizarse atendiendo a las circunstancias del caso y utilizando criterios como la complejidad del asunto y de las actuaciones requeridas, las incidencias surgidas, el número de trámites a realizar, la duración normal de procedimientos similares, la actuación del órgano instructor, la conducta del interesado, la invocación en el procedimiento de las dilaciones habidas, las dificultades en localizar antecedentes cuya aportación corresponda a los interesados e, incluso, los estándares o modelos de rendimiento





medio aplicables al servicio de que se trate o la concurrencia de fenómenos imprevisibles. Para la determinación de tales criterios algunos dictámenes invocan la jurisprudencia del Tribunal Constitucional elaborada para delimitar el derecho constitucional a un procedimiento “sin dilaciones indebidas”. A este respecto pueden recordarse las Sentencias del Tribunal Constitucional 124/1999, de 28 de junio, 198/1999, de 25 de octubre, 230/1999, de 13 de diciembre, y 237/2001, de 18 de diciembre, en las que se afirma que el carácter razonable de la duración de un proceso debe ser apreciado mediante la aplicación a las circunstancias del caso concreto de los criterios objetivos consistentes esencialmente en la complejidad del litigio, la duración normal de procesos similares, el comportamiento de los litigantes y el del órgano judicial actuante”.

En el caso concreto existe un retraso en la tramitación de un procedimiento iniciado en virtud de la interposición de un recurso de alzada el 24 de octubre de 2005, que fue estimado por la Orden de 26 de marzo de 2007, por tanto habiendo transcurrido en exceso el plazo de tres meses establecido con carácter general en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

No obstante, para la valoración de la “razonabilidad” del retraso deben tenerse en cuenta las especiales circunstancias de las ayudas derivadas de la aplicación en el Estado español de la Política Agrícola Común de la Comunidad Europea -entre las que se incluyen las ayudas a la producción de los forrajes desecados-, que con referencia a la campaña 2004-2005 y en el ámbito de Castilla y León, generaron unos pagos próximos a los mil millones (1.000.000.000) de euros en virtud de 194.472 solicitudes presentadas, según datos de la Memoria correspondiente al año 2004 de la Consejería de Agricultura y Ganadería. La resolución de las diversas convocatorias de ayudas comunitarias, tramitadas en la Dirección General de Política Agraria Comunitaria de la Consejería de Agricultura y Ganadería conllevó la posterior resolución también de las incidencias surgidas y de los recursos administrativos presentados, para lo que es preciso desarrollar los correspondientes trabajos de comprobaciones administrativas por personal técnico y de validación jurídica de las propuestas de resolución de los recursos, además de la función interventora y previa fiscalización de todos aquellos documentos de reconocimiento de derechos de contenido económico.

Ahora bien, hay que advertir también de que, por sí mismas, las consecuencias del transcurso de este plazo máximo sin que se produzca -en su



caso- el dictado de la pertinente resolución, no son otras, en principio, que las señaladas para el silencio administrativo y, en casos excepcionales, la responsabilidad disciplinaria prevista en el artículo 42.7 de la Ley 30/1992.

Por todo ello, en cuanto al fondo de la cuestión objeto de consulta, este Consejo entiende que la reclamación de responsabilidad ha de ser desestimada, porque, aun existiendo una dilación en el procedimiento, atendiendo a las circunstancias acaecidas y la coyuntura en que se produjo, ésta puede ser considerada razonable.

### **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 Dña. yyyyy, en nombre y representación de la mercantil "xxxxx, S.L.", debido a los daños y perjuicios sufridos por el retraso en el pago de la ayuda a la producción de forrajes desecados, en la campaña 2004/2005.

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