CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN

Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sra. Ares González, Consejera
Sr. Herrera Campo, Consejero y ponente

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 26 de enero de 2023, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyyy,* y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 672/2022

I
ANTECEDENTES DE HECHO

El día 19 de diciembre de 2022 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyyy, debido a los daños y perjuicios derivados de la pérdida del derecho a una ayuda acogida al Programa de Iniciativa Comunitaria Leader+.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 22 de diciembre de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 672/2022, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014 de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Herrera Campo.

Primero.- El 4 de enero de 2016 Dña. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Administración autonómica por los perjuicios ocasionados por la pérdida del derecho a la obtención de una subvención acogida al Programa de Iniciativa Comunitaria Leader+, para la reconstrucción de un inmueble de su propiedad en xxx1 y su conversión en una casa rural.

Dicha subvención fue solicitada en mayo de 2004 al Grupo de Acción Local (GAL) "xxx2". Tras una prolongada y accidentada tramitación (con denegaciones de la ayuda por el GAL en enero de 2008 y febrero de 2012, y sendos recursos de alzada estimatorios frente a las mismas), la interesada recibe una notificación del acuerdo del referido GAL de fecha 17 de marzo de 2014 por el que se le concede una ayuda por importe de 43.204,52 euros, equivalente al 27 % de la inversión prevista. Posteriormente, otra resolución del mismo GAL de 27 de abril de 2015 declaró la pérdida del derecho al cobro de la ayuda, por incumplimiento de los compromisos asumidos e insuficiente justificación de determinadas condiciones.

Interpuesto por la interesada recurso de alzada frente a esa última resolución, el 24 de junio de 2015 la Dirección General de Producción Agropecuaria y Desarrollo Rural le comunica que no procede admitir dicho recurso, con el argumento de que, conforme al artículo 28.2 del Real Decreto 2/2002, regulador de las ayudas acogidas a la Iniciativa Comunitaria Leader+, la interposición de recursos administrativos solo procede frente a decisiones de los GAL relativas a la selección de los proyectos, aprobando o denegando las correspondientes solicitudes, pero no respecto a las decisiones adoptadas con posterioridad a dicha aprobación en la fase de justificación de la inversión subvencionada. De modo que cualquier controversia en esa fase de justificación y cumplimiento de compromisos debería resolverse en la jurisdicción civil.

La reclamación de responsabilidad patrimonial considera que existe una desviación de los fondos públicos asignados al Leader+ hacia proyectos internos o que benefician a familiares y amigos del GAL actuante; que se ha derivado ilegalmente a la jurisdicción ordinaria la decisión sobre la procedencia de tener derecho al cobro de la subvención; y que el transcurso de más de 11 años sin dar una respuesta definitiva a su solicitud de subvención ha determinado que tal Programa de fondos europeos se encuentre ya cerrado. Entiende que el daño es imputable a la Administración Autonómica como supervisora y controladora de la actividad del GAL actuante, "xxx2", en la gestión de aquellos fondos públicos.

Solicita una indemnización de 43.204,52 euros, equivalente al importe de la subvención concedida y no percibida.

Consta en el expediente remitido la documentación relativa a la ayuda solicitada por la reclamante.

Segundo.- Admitida a trámite la reclamación y nombrado instructor del expediente con fecha 24 de abril de 2018, el 31 de mayo siguiente el jefe del Servicio de Iniciativas de Diversificación Rural de la Consejería de Agricultura y Ganadería emite informe sobre la reclamación presentada, en el que se propone su desestimación por entender que en el caso concurren las causas de reintegro de la ayuda que detalla el artículo 37.1, letras b), c), e), f), y g) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Tercero.- Concedido trámite de audiencia, el 23 de julio de 2018 la interesada presenta alegaciones, en las que reitera su pretensión y propone al instructor la terminación convencional del procedimiento por el importe reclamado.

Cuarto.- El 1 de agosto de 2018 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada.

Quinto.- El 21 de enero de 2019 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Agricultura y Ganadería informa desfavorablemente la anterior propuesta de resolución, con fundamento en la existencia de un funcionamiento anormal de la Administración actuante, derivado de haber inadmitido el último recurso de alzada de la interesada y haberle enviado a la vía civil, ya que dado el carácter público de los fondos que corresponden a este tipo de subvenciones, si bien su gestión puede ser encomendada a entidades sometidas al derecho privado como son los GAL, esa gestión queda disciplinada por normas de derecho público, de modo que todas las decisiones adoptadas al respecto son susceptibles de recurso administrativo. Y con base en esa argumentación, el informe jurídico considera que habría que hacer una valoración sobre los motivos invocados para dejar sin efecto la ayuda, a fin de comprobar si se ha producido o no un daño, por lo que entiende necesario que el servicio administrativo gestor elabore un nuevo informe al respecto.

Sexto.- El 29 de mayo de 2019 el jefe del Servicio de Iniciativas de Diversificación Rural de la Consejería de Agricultura y Ganadería emite informe complementario sobre la reclamación presentada, en el que concluye que el proyecto de inversión no cumplía las condiciones para la percepción de la ayuda, por lo que propone que se proceda a confirmar la denegación de la ayuda y desestimar la reclamación patrimonial formulada.

Séptimo.- Concedido a la reclamante nuevo trámite de audiencia, presenta alegaciones el 27 de junio de 2019, en las que reitera su pretensión

y la propuesta de terminación convencional realizada.

Octavo.- El 12 de abril de 2021 se formula nueva propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

Noveno.- El 23 de septiembre de 2021 se emitió el Dictamen 183/2021, en el que este Consejo concluyó que no procedía entrar en el fondo del asunto, ya que "con carácter previo al pronunciamiento sobre la responsabilidad patrimonial que se interesa de este Consejo, la Administración debe resolver el mencionado recurso de alzada (dando cumplimiento a su deber legal previsto ahora en el artículo 21.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -LPAC, en adelante-), pronunciándose sobre la legalidad de la resolución recurrida".

Décimo.- Para dar cumplimiento a las indicaciones realizadas por este Consejo, y previa su tramitación legalmente establecida, por Orden de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, de 30 de mayo de 2022, se resolvió el recurso de alzada (interpuesto frente a resolución del GAL de 27 de abril de 2015) en sentido desestimatorio, al considerar que algunos de los incumplimientos invocados en el acto recurrido eran ciertos, y que tales incumplimientos justificaban la pérdida del derecho a la subvención, concluyendo por tanto que la resolución impugnada era conforme a Derecho.

Dicha Orden fue notificada al organismo gestor para recabar su informe acerca del procedimiento de responsabilidad patrimonial, el cual estimó que no procedía estimar tal reclamación, ya que al desestimarse el recurso de alzada no puede hablarse de un daño efectivo al reclamante.

Asimismo, se concedió trámite de audiencia a la reclamante el 24 de junio de 2022, que presentó alegaciones el 4 de julio siguiente en las que, entre otras cuestiones, señalaba que el programa de ayudas Leader+ está cerrado desde su finalización en el año 2006, que la resolución del recurso de alzada se ha demorado por más de siete años, y que la actuación de la Consejería ha sido dilatoria y negligente.

Undécimo.- El 6 de septiembre de 2022 se formula propuesta de resolución en sentido desfavorable por parte del instructor del expediente, y el 17 de noviembre siguiente se informa favorablemente dicha propuesta por la Asesoría Jurídica.

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.i),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 apartado tercero, 1.g), del Acuerdo de 6 de marzo de 2014 del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en la LPAC. No obstante, en este supuesto se incumple claramente el plazo máximo de resolución y notificación establecido en seis meses en su artículo 91.3. Tal dilación contraría los principios de buena administración y el de control del gasto público ligado a la consecución de los objetivos de estabilidad presupuestaria, considerado el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que como indemnización se vaya a conceder al reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

3ª.- Concurren en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC.

La competencia para resolver la presente reclamación corresponde a la Directora General de la Industria y la Cadena Agroalimentaria, en virtud del Decreto 11/2022 de 5 de mayo por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la LPAC.

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 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), a la que se remite, de forma genérica, el artículo 81 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la 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) daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) antijuridicidad 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) 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) relación de causalidad entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, esto es, que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público; e) ausencia de fuerza mayor. Asimismo se exige que la reclamación se presente antes de que transcurra un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

5º.- El asunto sometido a consideración versa sobre los presuntos daños ocasionados como consecuencia de la pérdida del derecho a una ayuda acogida al Programa de Iniciativa Comunitaria Leader+.

El primer requisito que ha de analizarse, por tanto, para comprobar si concurre la responsabilidad patrimonial es el de la efectividad del daño. Así, señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 1995 que "la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas, constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada, de tal manera que resulte lesionado el ámbito patrimonial del interesado, que es quién a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado". De dicha Sentencia se extrae que ha de tratarse de un daño real y actual, como señalan asimismo las Sentencias de 16 de octubre de 1995 y 16 de febrero de 1998, entre otras. De este modo quedarían excluidas las meras expectativas, o los daños futuros.

En el supuesto sometido a consideración la reclamante no ostenta más que una mera expectativa de derecho, pero no un auténtico derecho subjetivo de contenido patrimonial, pues tal y como bien se explica en la fundamentación

jurídica de la propuesta de resolución, "el solicitante no adquiere un derecho subjetivo por la simple circunstancia de participar en la convocatoria subvencional, ni tan siquiera con la inicial resolución favorable de su solicitud, sino una simple expectativa de derecho condicionada al cumplimiento posterior de las exigencias y justificaciones dirigidas a lograr la finalidad del objetivo que se perseguía con dicha concesión (…)".

Y es que en el ciclo procedimental de la subvención pueden distinguirse dos momentos: de un lado, aquel momento donde se valora el cumplimiento de los requisitos previos de capacidad que deben reunir los solicitantes para ser potenciales beneficiarios; y, de otro lado, un segundo momento, ya posterior a la concesión, en el que debe justificarse la realización de la actividad o comportamiento objeto de subvención, y el cumplimiento del resto de deberes y obligaciones comprometidas, y a los que se condiciona la efectividad de la ayuda concedida.

Por ello, en el presente caso no hay un daño efectivo e individualizado, sino una mera expectativa de derecho, condicionada en su caso al cumplimiento ulterior de las exigencias recogidas en las bases. A mayor abundamiento también se ha dejado sin efecto la concesión inicial.

Tampoco puede considerarse que concurra el requisito de la antijuricidad del daño, ya que sólo se incurrirá en responsabilidad patrimonial cuando el resultado de la acción u omisión de la Administración consista en un daño que el particular no está obligado a soportar, en cuyo caso se trataría de un daño antijurídico.

En este sentido puede destacarse la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de abril de 2000, en la que, haciéndose eco de la Sentencia de 10 de octubre de 1997, se señala que "el punto clave para la exigencia de la responsabilidad no está en la condición normal o anormal del actuar administrativo, sino en la lesión antijurídica sufrida por el afectado y que éste no tiene el deber jurídico de soportar, por lo que la antijuricidad desaparece cuando concurre una causa justificativa que legitime el perjuicio, `un título que imponga al administrado la obligación de soportar la carga´, `o algún precepto legal que imponga al perjudicado el deber de sacrificarse por la sociedad´".

Aquí se trata de un acto administrativo que, en concreto, desestima el recurso de alzada por la razones que figuran en el mismo, y que, si bien consta que se ha impugnado ante la jurisdicción contencioso-administrativa

(así figura, como documento 43 del expediente remitido, el Auto 372/2022, de 13 de octubre, de la Sala de lo Contencioso-administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, declarando su falta de competencia para conocer del recurso interpuesto por la hoy reclamante contra la Orden de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de la Junta de Castilla y León de 30 de mayo de 2022, desestimatoria del recurso de alzada formulado contra la resolución de 27 de abril de 2015 del Grupo de Acción Local "xxx2", dictada en materia de ayudas acogidas a la Iniciativa Comunitaria Leader +, por corresponder el mismo a los Juzgados de lo Contencioso-administrativo de la ciudad de xxx3), no consta que haya recaído resolución judicial anulando o modificando dicha Orden, a la cual le resulta de aplicación, por tanto, lo dispuesto en el artículo 39 de la LPAC, cuando señala que: "Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa".

Pero tampoco sería suficiente para apreciar la antijuricidad del daño que exista una resolución judicial que anule total o parcialmente el acto administrativo, ya que como tiene señalado este Consejo (por todos Dictamen 464/2022, de 26 de octubre) para el análisis de estos supuestos debe partirse de lo establecido en el artículo 32.1 de la LRJSP, según el cual "la anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización". El Tribunal Supremo (Sentencia de 16 de febrero de 2009) ha declarado que "la anulación en la vía administrativa o jurisdiccional de un acto o de una disposición de la Administración no presupone el derecho a indemnización, lo que implica tanto como decir que habrá lugar a ella cuando se cumplan los requisitos precisos. Hay que rechazar, pues, las tesis maximalistas de cualquier signo, tanto las que defienden que no cabe nunca derivar la responsabilidad patrimonial de la Administración autora de un acto anulado como las que sostienen su existencia en todo caso [véanse las sentencias de esta Sala de 18 de diciembre de 2000, (…), FJ 2º; 5 de febrero de 1996, (casación 2034/93, FJ 2º); y 14 de julio de 2008 (casación para la unificación de doctrina 289/07, FJ 3º)]".

También ha declarado el Tribunal Supremo, en Sentencia de 26 de junio de 2009, que "al no presuponer la anulación en la vía administrativa o jurisdiccional de un acto o de una disposición de la Administración, el derecho a indemnización en concepto de responsabilidad patrimonial (artículo 142.4 de la Ley 39/1992, de 26 de noviembre [actualmente artículo 32.1 de la LRJSP]), para resolver si existe o no ese derecho hay que examinar si concurren los

requisitos que una constante y reiterada jurisprudencia concreta y del que interesa destacar el requisito de la antijuridicidad del resultado o lesión, inexistente cuando `la solución adoptada se produce dentro de los márgenes de lo razonable y de forma razonada´".

En definitiva, para poder declarar la responsabilidad de la Administración resulta necesaria la constatación de una actuación irrazonable, inmotivada, arbitraria o injustificada de la misma en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas, que permita afirmar que el daño que se alega producido tiene la consideración de daño antijurídico que los particulares no tienen la obligación de soportar (en este sentido, Sentencia de 26 de octubre de 2016 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid).

En el supuesto sometido a dictamen, el informe de 22 de febrero de 2022 del jefe de Servicio de Iniciativas de Diversificación Rural, destaca entre sus conclusiones lo siguiente:

"Se han detectado varios incumplimientos que reafirman la decisión adoptada por el GAL, al no cumplir el expediente las condiciones exigidas para el pago de la ayuda:

»a).- De la documentación aportada por la promotora se desprende que no se ha creado empleo, ni por cuenta propia ni por cuenta ajena. El GAL ha requerido en reiteradas ocasiones que se aportase la documentación justificativa pero no se recibió. De acuerdo con apartado 1.10 del Régimen de Ayudas para aplicación de la iniciativa comunitaria LEADER+, se establece que serán proyectos subvencionables los dirigidos a la creación de nuevos establecimientos, considerándose como tales aquellos que den origen a una actividad productiva y generen puestos de trabajo. El proyecto analizado corresponde a los de este tipo, por lo que la creación de empleo constituye un requisito imprescindible para optar a esta ayuda.

»b).- El promotor no aportó los certificados de encontrarse al corriente de sus obligaciones con la Seguridad Social y con la Agencia Tributaria en la fase de justificación de las inversiones y previo a la formulación de la propuesta de resolución, a pesar de haber sido requerido reiteradamente por el GAL. De acuerdo con lo establecido en el art. 14.1.e de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, se deberá acreditar esta circunstancia con anterioridad a dictarse la propuesta de resolución de concesión, por lo que no se podrá aprobar el pago de la ayuda mientras no se disponga de los certificados.

»c).- No se han aportado el proyecto de ejecución visado ni el certificado final de obra, visados y suscritos por técnico competente. Los documentos proyecto y final de obra aportados son copias simples, no originales. En las copias aportadas se observaron una serie de deficiencias que hacían necesario disponer de los documentos originales. No habiendo sido aportados por la promotora, no resulta posible comprobar que la ejecución de las inversiones se ajusta at proyecto presentado y por el que se aprobó la ayuda".

Por lo que en ningún caso puede entenderse que la actuación administrativa al desestimar el recurso de alzada sea irrazonable, inmotivada, arbitraria o injustificada al quedar plenamente probadas las razones de tal desestimación.

Finalmente, y en relación con lo anterior, asiste la razón al órgano administrativo al señalar que la vía de la responsabilidad patrimonial no resulta adecuada para la reclamación de determinadas cantidades derivadas de una subvención, cuando el reclamante entiende que reúne los requisitos exigidos para ello. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2013, a la que se hace referencia en la propuesta de resolución, señala que: "(…) En primer lugar, no le falta razón a la sentencia impugnada cuando observa que lo realmente perseguido por la recurrente es una reclamación de cantidad, que -de estar justificada- sería debida dentro de una específica relación jurídica nacida del otorgamiento de la subvención y provista de su propia regulación legal. Ello significa que es a esta regulación legal a la que debería estarse para la reclamación del principal y los intereses, no a las normas que rigen la responsabilidad patrimonial de la Administración. Al plantear su pretensión por esta última vía, la recurrente estaba ineludiblemente condenada al fracaso (…)".

En consideración a lo expuesto, procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada, ya que no se acredita en el expediente que exista un daño real y efectivo, de naturaleza antijurídica y atribuible al funcionamiento normal o anormal del servicio público.

III
CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución desestimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyyy, debido a los daños y perjuicios derivados de la pérdida del derecho a una ayuda acogida al Programa de Iniciativa Comunitaria Leader+.

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