

En Logroño, a 20 de octubre de 2004, 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^a M^a del Bueyo Díez Jalón, y D. José M^a Cid Monreal así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

92/04

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura y Desarrollo Económico, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial instado por D. C.A.C.F., en representación de la mercantil “C.F, S.L.”

ANTECEDENTES DERECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Mediante escrito de fecha 30 de octubre del 2001, dirigido a la Consejería de Agricultura y registrado de entrada en ésta el siguiente 6 de noviembre, D. E.P.B., de Asesoría Pérez, en representación que no acredita de la mercantil “C.F., S.L.”, tras exponer literalmente que “en fecha 17 de julio de 2000, se presentó solicitud de subvención a nombre de C.F., S.L., sobre ayudas para la construcción, instalaciones y maquinaria, para la nueva creación de nueva fábrica de embutidos y sala de despiece de la citada mercantil, para lo cual se presentó en tiempo y forma solicitud, anexos requeridos, así como proyecto técnico y estudio económico, sin que hasta el día de hoy hayamos tenido notificación de Uds. con respecto a la misma”, solicita que se le informe del curso de la solicitud y si se precisa la aportación de la última documentación sobre facturas definitivas y otros documentos para poder dar por completado el expediente.

Otro escrito de idéntico tenor, fechado el 8 de noviembre del 2001, con registro de entrada el día inmediato siguiente, se dirige por D. E.P.B. a la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja (ADER).

Junto a estos escritos, aparecen en el expediente, suponemos que por haberlos adjuntado

a uno de aquéllos, los siguientes documentos:

-Fotocopia de un impreso de solicitud de la ADER, sellado de entrada el 7 de enero del 2000.

-Fotocopia de un Proyecto de instalación de industria cárnica en la parcela nº 23 del Polígono industrial de **Lentiscares** en Navarrete (La Rioja), de febrero del 2000, visado por el Colegio de Ingenieros Agrónomos el siguiente 9 de marzo.

-Copia del escrito, de fecha 27 de abril del 2000, dirigido por el Servicio de Calidad e Industrias Alimentarias a la mercantil C.F., S.L, solicitando la presentación de determinada documentación, a efectos de la inscripción en el Registro de industrias alimentarias.

-Copia de la instancia de Registro de industrias agroalimentarias, de fecha 16 de enero del 2001, registrada en la Consejería el siguiente día 16 de febrero.

-Fotocopia de la certificación final de obra de instalación de industria cárnica, de junio del 2001, visada por el Colegio de Ingenieros Industriales el 14 de dicho mes y año.

-Fotocopias de la solicitud conjunta de iniciación de expediente de instalación de industria cárnica, registrada de entrada en la Consejería el 15 de junio del 2001.

Segundo

Por escrito de 12 de febrero del 2003, el Jefe de Área de Ayudas Estructurales de la D.G. de Desarrollo Rural comunica a la mercantil reclamante que, “revisados los archivos de esta Consejería, no se ha encontrado ninguna solicitud de subvención, de fecha 17 de julio de 2000, a nombre de C.F., S.L. con CIF XX, para la construcción, instalaciones y maquinaria de fábrica de embutidos y sala de despiece de la citada mercantil, por lo que se va a informar en el sentido de que la documentación existente sea archivada”, añadiendo que, en caso de disconformidad, “se le abren trámites de alegaciones y audiencia, por un plazo de 10 días, a contar del siguiente al recibo de esta comunicación”.

Obra en el expediente el acuse de recibo firmado por una empleada el día 14 de febrero del 2003.

Tercero

Haciendo uso del trámite, la mercantil presenta el siguiente día 20 de febrero escrito de

alegaciones de la misma fecha en el que, en síntesis, expone lo siguiente:

-Que la copia de la solicitud presentada el 17 de julio del 2000 no les fue sellada, según el funcionario que les atendió, por no presentar documento acreditativo de la propiedad del terreno o parcela donde se pretendía iniciar las obras de la fábrica.

-Que, de inmediato, se pusieron en contacto con el SEPES para otorgar la escritura de compra del terreno pero, por demora imputable al SEPES, no se otorgó hasta meses después en cuyo momento se presentó la copia.

-Que, en diversas ocasiones, el Asesor D. E.P. se interesó telefónicamente y de palabra por el estado del expediente, contestándosele que ya se le comunicaría algo por escrito y, posteriormente, que tales expedientes se pensaban trasladar para su tramitación al ADER.

-Que, por no entender tanta demora en la resolución del expediente y no obtener contestaciones precisas, se presentó la solicitud escrita de 30 de octubre del 2001 referida en el antecedente primero.

-Que, al no recibir respuesta alguna al expediente de ayuda, "*ad cautelam*", se levantó acta notarial acreditativa de la inexistencia de edificio ni obra alguna sobre el terreno donde hoy (20-2-03) se encuentra la fábrica.

Y termina solicitando que ***no se archive la documentación existente y se reactive el expediente de solicitud de ayuda***, ofreciendo facilitar fundamentalmente cuanta documentación o copias de ella pudieran precisar a los referidos efectos.

Cuarto

El día inmediato siguiente al de presentación del anterior escrito, es decir, el 21 de febrero del 2003, la Asesoría Plaza dirige carta al Consejero de Agricultura adjuntando el acta notarial aludida en aquel escrito, acta que es de fecha 19 de julio del 2000 y en la que se constata que, en la parcela número 23 del Polígono ***Lentiscares*** de Navarrete (La Rioja), no existe construcción alguna.

Quinto

Mediante escrito registrado de entrada el 13 de febrero del 2004, D. C. A. C.F., en su condición de Administrador solidario, que ofrece acreditar si fuera requerido para ello, de C.F., S.L, insta la tramitación de procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Consejería de Agricultura por la falta de respuesta a su solicitud de ayuda y a su escrito de alegaciones presentado el 20 de febrero del 2003.

Se concreta la reclamación en los dos conceptos siguientes: i) El desembolso de la suma de dinero que hubo de realizar la mercantil correspondiente a la subvención que debía haber percibido de la Administración reclamada y que se estima en 168.283,39 _; y ii) El coste financiero originado por ese desembolso de 168.283,39 _ desde que se realizó y hasta sea reintegrado al patrimonio de la reclamante.

La reclamante refiere la determinación de la fecha de la lesión al 20 de febrero del 2003, es decir, la de su último escrito de alegaciones sin respuesta.

Solicita la práctica de determinadas pruebas relacionadas con la presentación de su solicitud de subvención (certificación del Encargado del Registro de la Consejería y testifical de D. E.P.B.) y con los escritos posteriores de la reclamante y de la Administración, así como prueba pericial sobre la inversión total realizada, subvención que hubiera correspondido y costo financiero originado por la no percepción de aquella ayuda.

Termina su escrito reclamando, también, los intereses correspondientes al perjuicio que se acredite y, en todo caso, el interés legal correspondiente.

Sexto

Con fecha 21 de mayo del presente, la Secretaria General Técnica de la Consejería acuerda el inicio del procedimiento de reclamación por responsabilidad patrimonial y proceder, en fase de instrucción, a las siguientes actuaciones:

-Solicitar informe aclaratorio sobre la posible entrada en el registro General de la Consejería de Agricultura y desarrollo económico de la solicitud de ayuda para construcción, instalación y maquinaria para la creación de una fábrica de embutidos fechada, según el reclamante, el día 17/7/00.

-Solicitar informe aclaratorio al Área de Ayudas Estructurales de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico sobre los datos y contenido del expediente que nos ocupa.

-Solicitar informe aclaratorio al órgano gestor competente para resolver de la solicitud para adquisición de suelo industrial.

Con estas actuaciones, se considera efectuada la prueba procedente de la propuesta por la sociedad reclamante, considerando improcedente o innecesaria la relacionada con los escritos de la Consejería de 12 de febrero del 2003 y de la mercantil del día 20 siguiente y la pericial sobre valoración de la inversión, de la subvención y del costo financiero ocasionado por su no

concesión.

Concluye el acuerdo instando al interesado para que, en el plazo de 10 días, aporte copia de la solicitud de ayuda de fecha 17/7/00 para la construcción, instalación y maquinaria para la creación de una fábrica de embutidos.

Séptimo

El siguiente 17 de junio, se registra de entrada en la Consejería escrito de la sociedad al que se acompaña copia de la solicitud de 17 de julio del 2000, solicitud que firma, en calidad de representante, D. E.P.B. y en la que no figura sello alguno de registro.

Octavo

El Jefe del Servicio de Control y Planificación de la Consejería de Agricultura y desarrollo económico certifica, el 4 de junio del 2004, que en el Registro general no consta ningún documento de entrada en fecha 17 de julio de 2000, presentado por D. E.P.B. o por C.F., S.L.

Se adjunta a la certificación el listado de anotaciones de registro del Registro general del día 17 de julio de 2000.

Noveno

Con fecha 28 de julio, el Jefe de Servicio de Ayudas Estructurales informa que no existe en dicho Servicio ningún expediente de subvención a nombre de D. E.P.B. o C.F., S.L., añadiendo que la copia de la solicitud y del "Anexo A" presentada por la reclamante el anterior 17 de junio están sin registrar.

Se refiere, asimismo, al estudio económico de mayo del 2000 que aparece en el expediente (Antecedente Primero), indicando que no guarda ninguna relación con la documentación solicitada para la tramitación de los expedientes de subvención.

Décimo

Con fecha 29 de julio, la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja (ADER) se dirige a la Consejería, remitiendo copia de la solicitud de subvención presentada el 7 de enero de 2000

por C.F., S.L., para la adquisición de suelo en el Polígono industrial de **Lentiscares** de Navarrete e informando que dicha solicitud no fue tramitada ya que la Orden que regulaba la adquisición de suelo en Polígonos Industriales se acogía al régimen de mínimos, por lo que una empresa agroalimentaria no podía ser beneficiaria de la misma.

Añade que, por otra parte, en aquel momento la ADER no tenía competencias en empresas agroalimentarias por lo que la subvención de la inversión realizada por la obra que se ejecutase posteriormente debía ser tramitada en la entonces denominada Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo rural.

Décimo primero

Por escrito de 30 de julio, registrado de salida el 3 de agosto y recibido por la reclamante el siguiente día 6, se da a ésta trámite de audiencia para que, en un plazo de diez días, pueda formular alegaciones y presente documentos y justificaciones que considere oportunas, ofreciendo la posibilidad de obtener copia de los documentos obrantes en el expediente.

Décimo segundo

Por escrito del 16 de agosto, el Administrador solidario de la sociedad reclamante, tras exponer que ese mismo día se ha personado en las dependencias de la Consejería y serle imposible examinar el expediente por encontrarse, según le han informado, en “Asesoría Jurídica”, solicita que se les haga llegar una copia fehaciente de los tres “informes aclaratorios” citados en el escrito de la Consejería de fecha 30 de julio anterior.

La solicitud es cumplimentada por la Secretaria General Técnica el día inmediato siguiente, 17 de agosto, figurando firmado el acuse de recibo el día 31 de dicho mes.

Décimo tercero

La reclamante no formula alegaciones ni aporta nueva documentación y, con fecha 14 de septiembre del 2004, la Secretaria General Técnica de la Consejería formula propuesta de resolución en el sentido de “***desestimar la reclamación por responsabilidad patrimonial presentada***”.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito fechado el 29 de septiembre de 2004, registrado de entrada en este Consejo al día siguiente, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura y Desarrollo Económico del Gobierno

de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de 30 de septiembre de 2004, registrado de salida al día siguiente, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asumida la ponencia por el Consejero señalado en el encabezamiento, la misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo señalada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad y ámbito del dictamen del Consejo Consultivo.

Tal necesidad de dictamen –a recabar por el órgano instructor del expediente, concluido el trámite de audiencia, del Consejo de Estado, o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma- la establece el artículo 12.1 del Reglamento de los Procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, aprobado por R.D. 429/1993, de 26 de marzo.

Conforman el carácter preceptivo de la consulta, a evacuar por este Consejo Consultivo, los artículos 11-g) de nuestra Ley reguladora, Ley 3/2001, de 31 de mayo, y 12.2-G) de nuestro Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Segundo

Sobre los requisitos para la exigencia de responsabilidad patrimonial.

De acuerdo con la reiterada y pacífica doctrina y jurisprudencia existentes, pueden resumirse los requisitos exigidos para el reconocimiento y exigencia de responsabilidad patrimonial en los siguientes:

1º.- La existencia de daño real, efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas, que el particular no esté obligado jurídicamente a soportar;

2º.- Que la lesión patrimonial sufrida sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa de causa a efecto, sin intervención extraña que pueda influir en el nexo causal;

3º.- Que el daño no se hubiera producido por fuerza mayor; y

4º.- Que no haya prescrito el derecho a reclamar, cuyo plazo legal es el de un año, computado desde la producción del hecho o acto que motive la indemnización o desde la manifestación de su efecto lesivo.

Tercero

Existencia de responsabilidad de la Administración Pública en el caso concreto.

Analizando en el caso sometido a dictamen la concurrencia de los anteriores requisitos, se aprecia palmariamente la falta de acreditación del primero de ellos, el daño real, efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

Como en repetidas ocasiones hemos manifestado, es el reclamante quien tiene que acreditar los hechos en que funde su pretensión y, como fundamental y primero de ellos, la existencia real de un daño indemnizable. No existiendo daño, difícilmente cabe argumentar sobre la concurrencia de los otros presupuestos de la exigencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública: relación de causalidad, ausencia del deber jurídico de soportar el daño o de fuerza mayor y planteamiento en plazo de su reclamación.

Sin perjuicio de las facultades instructoras del órgano responsable de la tramitación del procedimiento que, en el presente caso, entendemos han sido ejercidas correctamente, es la Sociedad supuestamente perjudicada la que tenía que haber acreditado o, al menos, propuesto los medios probatorios adecuados para acreditar el haber solicitado en tiempo y forma una subvención cuya no concesión constituye, según criterio de la reclamante que no compartimos, el daño resarcible.

Queda planteado así un doble razonamiento de negación de la responsabilidad

patrimonial de la Administración.

En primer lugar, la Sociedad reclamante no ha probado haber presentado su pretendida solicitud de subvención, ni siquiera propone los medios probatorios adecuados para apoyar su aserto.

En efecto, no cabe admitir como prueba la testifical de D. E.P.B., firmante como empleado de Asesoría Pérez de los escritos de 30 de octubre y 8 de noviembre del 2001 en los que se solicita información sobre el curso de la solicitud de subvención supuestamente presentada el 17 de julio del 2000 (Antecedente Primero del Asunto), cuya copia se presenta sin sello de registro alguno durante la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, firmada también por el Sr. P.B.

Ante la respuesta de la Administración a aquella solicitud, en el sentido de no haber encontrado en los archivos de la Consejería ninguna petición de subvención a nombre de C.F., S.L. (Antecedente Segundo), la reclamante alega que el funcionario no selló la copia por no acompañar el documento acreditativo de la propiedad de la parcela y que, cuando el SEPES otorgó la escritura de compra meses después, se presentó la copia. Sin embargo, parece ser que tampoco en ese momento se procede al registro de entrada de la solicitud de subvención, ni siquiera al de la copia de la escritura de compra de la parcela que, por cierto, no aparece en el expediente. Por último, alega que, al no recibir respuesta al expediente de ayuda, se levantó “**ad cautelam**” acta notarial para acreditar la inexistencia de edificio ni obra alguna en la parcela donde posteriormente se levantó la fábrica (Antecedente Tercero).

Ciertamente, existe ese acta notarial, pero la razón de su otorgamiento no puede ser la alegada de medida precautoria ante la falta de respuesta al expediente de ayuda, ya que la fecha del acta es 19 de julio del 2000, sólo dos días después de la supuesta solicitud de subvención (Antecedente Cuarto), por lo que difícilmente podía haber habido respuesta.

Es dudoso que un funcionario no registre de entrada una solicitud de subvención por la falta de un documento, con incumplimiento del art. 38 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sin perjuicio de requerir la subsanación de la falta observada de acuerdo con el art. 71 de la misma. Y aún resulta menos creíble cuando quien presenta la solicitud, en nombre de la mercantil interesada, es titular o personal de una “**Asesoría de Empresas, Laboral, Fiscal, Contable y Derecho Tributario**”, según reza el membrete de los escritos presentados en nombre de la sociedad reclamante los días 30 de octubre y 8 de noviembre del 2001 (Antecedente Primero).

A mayor abundamiento y, como ya hemos anticipado, aun cuando se hubiera acreditado haber presentado la solicitud de subvención e, incluso, que se cumplieran los requisitos para

acreditar derecho a la misma y su cuantía, extremos que la interesada obvia, consideramos que la falta de respuesta de la Administración no constituye por sí un daño indemnizable. Se trataría, sencilla y evidentemente, de un acto administrativo presunto: la denegación por silencio administrativo de la solicitud de subvención, denegación presunta que, al igual que la expresa, es recurrible en la vía contencioso-administrativa. El carácter negativo del silencio en caso de denegación de subvenciones ha sido establecido con carácter de normativa básica por el art. 25 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Hemos de concluir, por tanto, que no existe daño alguno ni, consiguientemente, responsabilidad patrimonial de la Administración.

CONCLUSIONES

Única

No procede estimar la pretensión indemnizatoria planteada, al no haber acreditado la reclamante la realidad de un daño efectivo y económicamente evaluable.

Este es el dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.