

En Logroño, a 15 de diciembre de 2008, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

151/08

Correspondiente a la consulta trasladada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial promovido por C. R. de N., S. C. de Crédito, reclamando ser indemnizada por los daños sufridos al haber abonado la Administración a otro sujeto un crédito del que dicha entidad era titular por habérselo cedido conforme a Derecho el beneficiario de dicho pago.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Mediante contrato, formalizado por póliza de crédito en cuenta corriente, intervenida por el Notario de Logroño D. M. Á. A. P., de fecha 17 de abril de 2007, la C. R. de N. concedió a G. L. C., S.L. un préstamo de 180.000 Euros. La prestataria fue parte en dicho contrato representada por D. A. J. G. Z. que, en el mismo contrato, se obligó, igualmente, como fiador solidario, junto con D. A. G. J., D. M. J. Z. G., D. M. Ll. H. B. y D. C. G. Z.

En Anexo, igualmente intervenido, a dicha póliza de crédito, y para mayor garantía del cumplimiento de la obligación de devolución del préstamo con los intereses pactados, la prestataria, G. L. C., S.L., que se había subrogado en los derechos de la *Sociedad civil A. G. J. y otro*, en virtud de acuerdos sociales sobre aumento de capital social, elevados a públicos por escritura otorgada ante el Notario de Logroño D. J. A. P. T. el 31 de marzo de 2003, cedió a la C. R. de N., con aceptación de ésta, los créditos que dicha sociedad civil *“ostenta o pueda ostentar en el futuro y, por tanto, todas las cantidades derivadas de los mismos, frente al Gobierno de La Rioja (Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico) correspondientes a las ayudas y declaración de superficies año 2007, dentro del marco de la política agraria común, en virtud de Resolución de 20 de diciembre de*

2006, por importe de 320.280,24 Euros, expediente 41, y todo ello de acuerdo con lo establecido en los artículos 1.526 y siguientes del Código civil”. En consecuencia, la cedente autorizó a C. R. de N. a amortizar, incluso anticipadamente, el préstamo con cargo a las cantidades que, en tal concepto —el denominado *pago único*—, el Gobierno de La Rioja ingresara en la cuenta abierta en dicha entidad financiera que la *S. c. A. G. J. y otro* había designado en su solicitud a la Administración (de fecha 16 de marzo de 2007) para que se le hiciera el pago.

Segundo

En virtud del requerimiento de C. R. de N. y *G. L. C., S.L.* contenido en el citado anexo de la póliza de crédito, el 18 de abril de 2007 el Notario que la intervino notificó, fehacientemente y en los términos literales allí previstos, al Gobierno de La Rioja (Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural) la cesión de créditos, “*así como la domiciliación, con carácter irrevocable, de todos los pagos*” en la citada cuenta. La cédula de notificación fue entregada por el Notario en la Unidad de Registro de la Consejería y no hubo protesta ni contestación alguna a la misma por parte de ésta, quedando documentados todos estos extremos en la correspondiente acta notarial de notificación y diligencia anexa.

Tercero

Con fecha 13 de junio de 2007, D. A. G., en nombre de la *S. c. A. G. J. y otro* (NIF G26189514), diligencia una Ficha de domiciliación bancaria o de Alta de terceros para la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, en la que se hace constar una cuenta abierta en la entidad financiera “L. C.”, que acredita que la misma corresponde a la razón social indicada.

Cuarto

El 14 de enero de 2008, se procede, por la C. R. de N., a liquidar la deuda contraída por *G. L. C. S.L.* y sus fiadores solidarios en virtud de la póliza de crédito, que, en esa fecha, ascendía a la suma de 184.520,35 Euros, extendiendo la oportuna certificación. El 21 de enero de 2008, la C. R. de N. remite por fax con acuse de recibo, a través del Servicio de Correos, intimación de pago al obligado principal y los fiadores solidarios. El 13 de febrero de 2008, el Notario de Logroño D. M. Á. A. P. extendió Acta para los efectos de la ejecución de la indicada liquidación. No consta en el expediente ni se hace mención alguna en él a si se ha iniciado o no con dicho título ejecutivo proceso de ejecución contra los obligados al pago.

Quinto

En escrito de 21 de enero de 2008, el Director General de Política Agraria Comunitaria, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, comunica a la S.c. A. G. J. y otro el importe de sus derechos de pago único correspondientes a la campaña 2007, que arrojaban un total de 315.476,73 Euros.

En ulterior escrito, de fecha 30 de enero de 2008, el mismo Director General comunica a la indicada Sociedad civil la liquidación de sus derechos de ayudas desacopladas o pago único, que, teniendo en cuenta las reducciones aplicables, determinaban un pago de 299.702,89 Euros; informando a aquélla de haberse procedido al pago de esta suma en la cuenta de “L. C.” a que nos hemos referido en el Antecedente Tercero.

Sexto

El 4 de febrero de 2008, tuvo entrada en el Registro de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural un escrito de C. R. de N. formulando reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración. En dicho escrito se manifiesta el daño sufrido por la reclamante, consistente en el perjuicio del crédito documentado en la póliza, y se imputa el mismo al funcionamiento anormal de los servicios públicos, ya que la Consejería abonó el pago único que correspondía a la S. c. A. G. J. y otro en la mencionada cuenta de ésta en “L. C.”, con preterición de la cesión de créditos y la domiciliación irrevocable del pago en la cuenta abierta en C. R. de N., circunstancias ambas que le habían sido notificadas en tiempo oportuno y de forma fehaciente.

Séptimo

En el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial, tras el cumplimiento de los preceptivos trámites, se dicta Propuesta de resolución con fecha 22 de julio de 2008. En ella, se propugna la desestimación de la reclamación, argumentando que la Orden de 19 de febrero de 2002, por la que se regula el procedimiento para el pago de obligaciones por la Administración General del Estado, permite a los acreedores solicitar la modificación de la cuenta bancaria en que desean recibir el pago, por lo que — se dice— la cesión de créditos *“quedó sin efecto para esta Administración desde el momento de la presentación por parte de A. G. J. y otro, solicitante de la ayuda, de otra ficha de alta a terceros”*; así como que la indemnización que se pretende deriva de un contrato del que la Administración no fue parte.

La Dirección General de los Servicios Jurídicos, por su parte, tras denunciar la omisión del trámite de audiencia al interesado antes de dictar la Propuesta de resolución, que daría lugar a su nulidad de pleno derecho, encuentra, por lo demás, en su informe — de fecha 30 de julio de 2008—, ajustada a Derecho la solución propugnada por la Propuesta de resolución, si bien con diferentes argumentos.

En el mismo se admite la existencia de relación de causalidad en sentido estricto, pero, a continuación, se argumenta la concurrencia del criterio negativo de imputación objetiva consistente en que el perjudicado tenga el deber de soportar el daño (art. 141.1 LRJPAC), lo que, en este caso, habría de afirmarse por cuanto, aunque el principio de confianza legítima (consagrado con carácter general en el artículo 3.1 LRJPAC) parece que debería, en este caso, excluirlo, dicho principio está sujeto a ciertas limitaciones, como es que el administrado haya actuado con la debida diligencia; y, a su juicio, la Caja Rural de Navarra no empleó toda la exigible, ya que *“no se cercioró del cumplimiento de todos los requisitos exigibles para que la cesión del derecho de cobro de la ayuda surtiera efectos frente a la Administración de la Comunidad Autónoma y para que, en consecuencia, el pago de la ayuda se verificase en la cuenta notificada”*. Tales requisitos entiende son los dispuestos en la Orden de la Consejería de Hacienda y Promoción Económica de 24 de junio de 1997, de cesión de derechos de cobro frente a la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que determina la documentación a aportar a la Administración, entre la que figura la ficha de alta a terceros del cesionario en el caso de que éste no la tuviera registrada (art. 5) y se establece que la cesión sólo surte efectos ante la Administración autonómica a partir de la toma de razón en contabilidad, surtiendo hasta entonces efectos liberatorios los mandamientos de pago expedidos a nombre del cedente (art. 4).

Tras el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, se optó por dar audiencia en el expediente al reclamante (4 de agosto de 2008), trámite que éste no utilizó, por lo que, manteniéndose la Propuesta de resolución, se remitió aquél para su preceptivo dictamen a este Consejo Consultivo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 10 de octubre de 2008, registrado de entrada en este Consejo el día 15 de octubre de 2008, 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 15 de octubre de 2008, registrado de salida el mismo día, 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 al Consejero señalado 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 del Dictamen del Consejo Consultivo

Es preceptiva la emisión del presente dictamen conforme a lo dispuesto en el artículo 11 G) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, en la redacción del mismo por la Disposición Adicional 2.^a de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, por ser la cuantía de la reclamación superior a 600 Euros, en concordancia con el cual ha de ser interpretado el artículo 12 G) del Decreto 8/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de este Consejo Consultivo.

Segundo

Naturaleza de los *derechos de ayuda* a la renta de los agricultores en el régimen de *pago único*

El supuesto de hecho que da origen al presente expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración resulta ciertamente singular y complejo.

Su análisis exige empezar por determinar la naturaleza de los créditos que derivan de la aplicación del Reglamento comunitario 2003/1782/CE, de 29 septiembre, que establece y regula las llamadas ayudas *desacopladas* de las concretas producciones agrícolas o *régimen de pago único*, que constituye una ayuda a la renta para los agricultores (cfr. art. 1), que sustituye, al menos en parte, a las anteriormente existentes para determinados cultivos o actividades pecuarias (ayudas *acopladas*).

Pues bien, lo que el citado Reglamento llama *derechos de ayuda* son posiciones jurídicas de Derecho público que incorporan el derecho al reconocimiento y pago por la

Administración de un crédito pecuniario de naturaleza subvencional. Esos *derechos de ayuda* corresponden exclusivamente a los que reúnan la condición de agricultor, tal y como la define el mismo; y el crédito pecuniario a que dan lugar se liquida y fija por la Administración, cada año, en función del número de *hectáreas admisibles* que tenga la explotación de que cada agricultor sea titular (cfr. arts. 36 y 44.2 del Reglamento) y/o el de cabezas de ganado de su explotación.

La posición jurídica de Derecho público en que consisten los *derechos de ayuda* ha de ser declarada, tras la pertinente comprobación de que el agricultor reúne los requisitos exigidos, por la Administración agraria competente, que es la de cada Comunidad Autónoma. En este sentido, el Reglamento (CE) núm. 795/2004, de la Comisión, de 21 de abril de 2004, sobre aplicación del régimen de pago único, previsto en el Reglamento citado núm. 1782/2003, del Consejo, prevé que los Estados miembros procedan a identificar a los agricultores con derecho a ayuda del régimen de pago único, lo que fue regulado por la Orden del Ministerio de Agricultura de 15 de abril de 2005, y, en la Comunidad Autónoma de La Rioja, por la de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Económico de 7 de julio de 2005.

A partir de ahí, el Reglamento 1782/2003 permite la cesión o transmisión de los *derechos de ayuda* —con o sin tierras, mediante venta o cualquier otro medio definitivo de cesión, y necesariamente acompañados de la cesión de un número equivalente de hectáreas admisibles en caso de arrendamiento u otros tipos de transacciones similares (art. 46.2)—, si bien únicamente a otro agricultor, requisito éste que sólo queda exceptuado en los casos de sucesión *inter vivos* o *mortis causa* en la explotación (art. 46.1). Pero, en todo caso, estas cesiones han de ser comunicadas, en tiempo y forma, y aceptadas, expresa o tácitamente por la Administración, para que la posición jurídica de Derecho público en que consisten cambie de titular y el *pago único* correspondiente a la anualidad de que se trate haya de efectuarse al cesionario (cfr. arts. 23.2 de los Reales Decretos 1612/2008, de 3 octubre, y 1470/2007, de 2 noviembre, aplicable por razones temporales al caso que nos ocupa).

Tercero

La cesión de créditos formalizada en el anexo de la póliza de crédito en cuenta corriente intervenida ante Notario en fecha 17 de abril de 2007 y sus consecuencias jurídicas para la Administración

Lo expuesto en el Fundamento Jurídico anterior sobre la naturaleza de los llamados *derechos de ayuda* y su transmisibilidad constituye premisa ineludible para determinar la eficacia y consecuencias jurídicas del contrato formalizado mediante la póliza de crédito en cuenta corriente intervenida por el Notario de Logroño D. M. Á. A. P., de fecha 17 de abril de 2007, y, más concretamente, en el Anexo al mismo.

En dicho Anexo se pacta, en primer lugar, una cesión de los créditos de que es titular la *S. c. A. G. J. y otro* frente a la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja por el denominado *pago único* correspondiente al año 2007. La cedente del crédito es la *S. L. G. L. C.*, y la cesionaria la *C. R. de N.*

Para justificar la cesión, se afirma en el contrato que *G. L. C., S.L.* se había subrogado en los derechos de la *S. c. A. G. J. y otro*, en virtud de acuerdos sociales sobre aumento de capital social elevados a públicos por escritura otorgada ante el Notario de Logroño D. J. A. P. Tobía el 31 de marzo de 2003. Esta escritura no se ha aportado al expediente, pero, aun admitiendo su existencia y dando por cierto su contenido, lo cierto es que, sin perjuicio de la eficacia *inter privatos* de tal negocio, la titularidad de la posición jurídica de Derecho público en que consisten los denominados *derechos de ayuda* correspondía, en el caso que nos ocupa, a la *S. c. A. G. J. y otro*, pues es ésta quien los solicitó y los tenía reconocidos por la Administración.

Para atribuir los *derechos de ayuda* a *G. L. C., S.L.*, hubiera sido preciso que los indicados acuerdos sociales y la escritura de los que se infiere la cesión por la indicada Sociedad civil a esta otra de responsabilidad limitada se hubieran comunicado en tiempo y forma a la Administración, y que ésta, tras comprobar que la cesionaria reunía las necesarias condiciones, hubiera aceptado, expresa o tácitamente, la cesión.

En principio, sólo cumplidos estos requisitos hubiera quedado la Administración obligada al pago del crédito en que, para el ejercicio 2007, se traducen los *derechos de ayuda* a *G. L. C., S.L.*, y sería eficaz la cesión de tal crédito efectuada por esta *S. L.* a favor de la *C.R. de N.*

A este respecto, ciertamente, hay que distinguir entre el *derecho de ayuda*, que, como hemos dicho, es una posición jurídica de Derecho público que deriva de su reconocimiento por la Administración y sólo puede corresponder a determinados sujetos —los agricultores—, y el derecho de crédito que cada año nace, a raíz de aquél, de su expresa liquidación por el deudor —la misma Administración—, el cual, con independencia de su naturaleza subvencional, está sometido sin excepciones a las reglas ordinarias del Derecho civil, puesto que su finalidad es la genérica de incrementar la renta o patrimonio del agricultor (art. 1 del Reglamento 1782/2003), por lo que nada impide que éste le dé, incluso anticipadamente, el destino que tenga por conveniente, y entre ellos, desde luego —como se pretendía en este caso—, el de cederlo a un prestatario para garantizar la obligación de devolver el capital, los intereses y los gastos del préstamo.

En consecuencia, debemos concluir que el acreedor del crédito, que anualmente nace de la titularidad de estos *derechos de ayuda*, puede ceder aquél —no éstos— a un tercero, sea o no agricultor, sin que, para la plena eficacia de la cesión, precise del consentimiento del acreedor —en este caso la Administración—, bastando con que éste conozca la cesión

para que el pago hecho al acreedor cedente sea un pago indebido que no le libera frente al cesionario del crédito, que es ahora su único acreedor (cfr. art. 1.527 Cc.).

La conclusión que razonablemente se obtiene de la anterior doctrina no es otra que la ineficacia de la cesión del crédito efectuada por *G. L. C., S.L.*, a favor de la C. R. de N. Por ser la cesión un acto de disposición sobre el crédito, el cedente debe tener poder de disposición sobre el mismo; y *G. L. C., S.L.*, no lo tenía, porque, como hemos dicho, el crédito concreto sólo puede ostentarlo originariamente quien sea titular del *derecho de ayuda*, circunstancia que no concurría en dicha Sociedad Limitada. La subrogación de ésta en los derechos que correspondían a la *S. c. A. G. J. y otro*, resultante, al parecer, de los acuerdos sociales escriturados en 2003, no atribuye, sin más, a la primera los *derechos de ayuda* de que fuera titular esta última, ni —por tanto— los concretos créditos frente a la Administración que de éstos deriven, sino que, para ello, resultaba preciso haber comunicado a la propia Administración el cambio producido en su titularidad y que ésta hubiera aprobado, expresa o tácitamente, dicho cambio.

Como señalan expresamente los arts. 23.2 de los Reales Decretos 1612/2008, de 3 octubre, y 1470/2007, de 2 noviembre —de idéntico contenido, aunque aplicable el último por razones temporales al caso que nos ocupa—, junto a la comunicación, han de entregarse “*los documentos necesarios, en función del tipo de cesión elegida, para acreditar la misma*”, por lo que no bastaba la simple referencia a los acuerdos sociales escriturados de 2003 en la póliza de crédito —si es que ésta fue notificada íntegramente por el Notario que la intervino, lo que no se infiere del acta de notificación, de la cual hay copia en el expediente—, sino que había que entregar los documentos mismos; acreditada así la cesión de los *derechos de ayuda* a *G. L. C., S.L.*, la Administración únicamente habría podido no reconocer a ésta la titularidad de los *derechos de ayuda* por no ajustarse “*a las disposiciones del Reglamento (CE) núm. 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre y del Reglamento (CE) núm. 795/2004 de la Comisión, de 21 de abril*” (así, en particular, el no concurrir la condición legal de agricultor en el cesionario)—; y, producido tal reconocimiento, expreso o tácito (este último, por el transcurso de seis semanas de la comunicación sin notificar motivadamente su oposición), la cesión del concreto crédito del año 2007 a la Caja Rural de Navarra habría sido plenamente eficaz y el pago efectuado a quien ya no ostentaba la condición de acreedor no liberaría a la Administración acreedora.

Pero, como quiera que los acuerdos sociales escriturados en 2003 no se notificaron en forma a la Administración y ésta no tuvo, por tanto, ni siquiera la oportunidad de pronunciarse sobre la cesión en ellos convenida, el cambio en la titularidad de los *derechos de ayuda* —posición jurídica de Derecho público— no llegó nunca a producirse y la cesión del concreto crédito correspondiente al año 2007 —crédito ordinario, pero que tiene su fuente en la previa atribución por la Administración al sujeto de los indicados *derechos de ayuda*— a favor de la C. R. de N. fue, a todas luces, ineficaz por falta de poder de disposición sobre el crédito en el cesionario.

En consecuencia, a nuestro juicio, la Administración actuó conforme a Derecho y del único modo posible cuando, en Resolución de 30 de enero de 2008, liquidó y pagó el crédito correspondiente al año 2007 a la *S. c. A. G. J. y otro*, que era, efectivamente, la titular de los *derechos de ayuda* de los que aquél nace; y no puede exigírsele responsabilidad por efectuar un pago que era, sin duda, debido y, para ella, liberatorio de la deuda contraída.

Cuarto

**Consecuencias jurídicas de la *domiciliación irrevocable* del
pago de la ayuda en la cuenta de la C. R. de N. designada
por el solicitante y su notificación fehaciente a la Administración:
la responsabilidad patrimonial de ésta por lesión de un crédito ajeno**

Sin embargo, sí que hay en el Anexo de la póliza de crédito una cláusula que resulta determinante de la atribución de responsabilidad a la Administración por los daños sufridos por la C. R. de N. Nos referimos al convenio de que el pago del crédito correspondiente al año 2007, derivado del *derecho de ayuda* de que era titular la *S. c. Abel G. J. y otro*, quedara irrevocablemente domiciliado en la cuenta de C. R. de N. que dicha Sociedad civil, como solicitante del *pago único* de dicho año, había indicado a la Administración para hacer el correspondiente ingreso; y lo que se dilucida es si la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural estaba o no vinculada por la notificación que se le hizo, por conducto notarial, de la *domiciliación irrevocable* en esa cuenta de dicho pago.

Aunque en el contrato parece vincularse esta cláusula a la cesión del crédito, que hemos considerado ineficaz, lo cierto es que la misma puede y debe considerarse independiente de dicha cesión. En efecto, hay que tener en cuenta que, como desde las importantes Sentencias de 27 abril 1945 y 18 julio 1948, viene afirmando sin fisuras la Sala 1.^a del Tribunal Supremo, la *domiciliación* de un pago mediante ingreso en una cuenta bancaria supone que el acreedor —que es quien, como regla, está legitimado para recibirlo (cfr. art. 1.162 Cc., al principio)— autoriza a un tercero —el Banco— para recibir el pago, siendo éste entonces válido y de efectos liberatorios (cfr. art. 1.162 Cc., *in fine*). Siendo ello así, es evidente que, con independencia de la cesión del crédito, en el contrato se pactó una garantía atípica, perfectamente válida, consistente en la *domiciliación irrevocable* del pago de la ayuda del año 2007 en la misma cuenta, abierta en la Caja Rural de Navarra, que el beneficiario de la misma había señalado en su solicitud, con expresa autorización para que la entidad prestataria amortizara con cargo a la misma el capital, los intereses y los gastos del préstamo (*compensación convencional*, también perfectamente válida); como lo es también, a nuestro juicio, que prestaron su consentimiento expreso a esas cláusulas los titulares de la indicada cuenta corriente, que lo eran, a la vez, de los *derechos de ayuda*, acreedores, por tanto, de la Administración,

porque, entre quienes concurrieron al otorgamiento de la póliza —en nombre de *Ganados La Colmena, S.L.* y/o como fiadores solidarios, obligados en la misma medida que aquélla— se encontraban, sin duda, los miembros de la Sociedad civil, que obligan siempre a ésta si actúan de consuno, y, aun actuando uno solo, si estuviera nombrado administrador o no se hubiera nombrado ninguno (cfr. art. 1.695.1º Cc.), aparte de que, en este caso, sería obligado *levantar el velo* de la personalidad de dicha Sociedad, si es que la tiene (cfr. art. 1.669 Cc.), dada la total coincidencia entre sus intereses y los de los codeudores obligados por la póliza.

A partir de ahí, lo que hay que dilucidar son los efectos que para la Administración debe surtir el acuerdo contractual de los deudores intervinientes, entre los que se encuentran los miembros de la Sociedad civil, de domiciliar irrevocablemente los pagos en la cuenta que éstos tenían abierta en la C. R. de N., que es la misma que habían indicado al solicitar el abono de las ayudas por pago único correspondientes al año 2007; y, más en concreto, la notificación por conducto notarial a la Consejería de ese acuerdo de domiciliación irrevocable.

De haber responsabilidad de la Administración, pues, no nacería la misma del incumplimiento por ésta de una obligación preexistente (responsabilidad *contractual*, art. 1.101 Cc.), como lo sería si realmente fuera la C. R. de N. la titular del crédito por habérselo cedido el beneficiario de los *derechos de ayuda*, sino de la lesión por la misma de un derecho de crédito ajeno (el que tiene la Caja frente a los titulares de la cuenta corriente designada, beneficiarios de dichos derechos, a que no se produzca cambio alguno en la indicada domiciliación), que sería siempre, dada la *relatividad de los contratos* (art. 1.257 Cc.), una hipótesis de responsabilidad *extracontractual*, reconducible por tanto, cuando se impute la Administración, a la responsabilidad patrimonial de ésta por funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos (cfr. art. 144 LRJPAC).

De hecho, esta última clase de responsabilidad —la extracontractual *ex art.* 1.902 Cc.— es exigible siempre que un tercero lesiona y perjudica definitivamente un derecho de crédito con apoyo en el principio de buena fe o comportamiento leal y en la llamada eficacia indirecta del contrato, que hace que los terceros no puedan actuar como si un contrato válido y eficaz del que no son parte (y que, por tanto, no les vincula) no existiera, precisamente porque existe y es válido y eficaz. Y esa misma regla resulta aplicable específicamente a la Administración en virtud de los principios de buena fe y confianza legítima recogidos en el segundo párrafo del art. 3.1 LRJPAC, oportunamente invocados por la reclamante en este expediente y que, efectivamente, a nuestro juicio, fueron vulnerados cuando, conociendo por notificación notarial fehaciente la domiciliación irrevocable por los propios interesados, en la cuenta que ellos mismos habían designado *ab initio*, del pago único correspondiente al año 2007, se modificó dicha cuenta y se efectuó el pago en otra distinta —abierta en otra entidad financiera— por la simple presentación por uno de los obligados por esa domiciliación irrevocable de una *ficha de alta de terceros*.

Por lo demás, el eventual cumplimiento por la Administración de la Orden del Ministerio de Presidencia de 19 de febrero de 2002, invocada por la Propuesta de resolución, únicamente serviría para poner de manifiesto que la lesión de los derechos de crédito de que es titular la C. R. de N. en virtud del Anexo a la póliza en la que se documentó el préstamo sería consecuencia del funcionamiento *normal*, que no defectuoso o *anormal*, de la propia Administración; pero, como es evidente, ello no sería bastante para excluir su responsabilidad, que es objetiva y comprende los casos de funcionamiento normal. Y no hay incumplimiento de la Orden de la Consejería de Hacienda y Promoción Económica de 24 de junio de 1997 que invoca el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos para excluir en este caso la aplicación del principio de confianza legítima con fundamento en una hipotética conducta negligente del reclamante, porque — como hemos ya explicado— lo que se notificó a la Administración no es que hubiera de producirse un cambio en la cuenta bancaria designada por los interesados para recibir el pago —que es a lo que se refiere dicha Orden y la negligencia que se imputa a la C. R.—, sino justamente lo contrario: que los propios interesados habían domiciliado irrevocablemente el pago en la misma cuenta que habían designado al solicitar la ayuda.

De todo ello se infiere, a juicio de este Consejo Consultivo, que debe reconocerse en este caso la responsabilidad patrimonial de la Administración. Existe un daño para el reclamante (el perjuicio del crédito), hay relación de causalidad en sentido estricto (de acuerdo con el criterio de la *condicio sine qua non*, reiteradamente defendido y utilizado como oportuno por este órgano, el daño no se hubiera producido si la Administración, atendiendo a la notificación que por conducto notarial se le hizo, no hubiera aceptado el cambio en la domiciliación del pago) y concurre un criterio positivo de imputación objetiva (el que se deriva de los principios de buena fe y confianza legítima) que no resulta contradicho por ninguno de signo contrario (en particular, no cabe imputar al dañado ninguna conducta negligente que anule o excepcione las consecuencias derivadas de dichos principios).

Y pensamos, además, que la responsabilidad de la Administración es exclusiva, porque, aunque, evidentemente, el daño no se habría producido si uno de los cofiadores solidarios y miembros de la Sociedad civil titular de los *derechos de ayuda*, no hubiera cumplimentado sobrevenidamente, incumpliendo un contrato en el que intervino, una *ficha de alta de terceros* domiciliando los pagos en una cuenta abierta en una entidad distinta, no lo es menos que la lesión del derecho de crédito de que es titular la C. R. de N., que es imputable a la Administración, resulta por completo independiente de tal conducta, explicándose exclusivamente por la desatención por aquélla de la notificación fehaciente que se le hizo de la domiciliación irrevocable del pago en la cuenta que los propios beneficiarios de la ayuda, intervinientes en el negocio con la C. R. de N., habían ya designado.

Quinto

**Sobre la indemnización procedente y las consecuencias
jurídicas de su abono a la C. R. de N.: pago por tercero,
derecho de reembolso y posibilidad de su compensación**

Alcanzada la conclusión de que existe en este caso responsabilidad patrimonial de la Administración por la lesión del derecho de crédito de que, frente a *G. L. C., S.L.*, y los cofiadores solidarios, es titular la C. R. de N., resulta preciso determinar la entidad y consistencia del daño y, por tanto, de la indemnización que debe abonarse a dicha entidad financiera.

En tal sentido, es preciso empezar por recordar que el daño que se indemniza debe ser “*efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas*” (art. 139.2 LRJPAC). En efecto, para que resulte indemnizable, el daño ha de ser actual y no meramente hipotético; y el consistente en la lesión por un tercero de un derecho de crédito sólo puede reunir tales condiciones cuando exista realmente tal lesión, esto es, una vez que el acreedor haya intentado infructuosamente que su deudor cumpla íntegramente la prestación debida.

Pues bien, en el presente caso, del expediente resulta que la C.R. de N. reclamó de forma extrajudicial, en su momento, el cumplimiento al deudor principal y a todos y cada uno de los fiadores solidarios. No consta, sin embargo, si, a resultados de tales reclamaciones o de ulteriores procesos de ejecución fundados en la póliza —que es título ejecutivo (cfr. art. 517.2 LEC.)—, la entidad acreedora ha recuperado o no todo o parte de las cantidades que le son debidas, y ello es imprescindible para determinar la concreta entidad del daño y, por ende, de la indemnización procedente.

Únicamente resulta del expediente la cifra máxima en la que cabría estimar la responsabilidad de la Administración, que es de 299.702,89 Euros, importe del *pago único* correspondiente al año 2007, que debería haberse ingresado en la cuenta designada inicialmente por el beneficiario, en la que se notificó fehacientemente a la propia Administración su domiciliación irrevocable, y de la que el contrato autorizaba expresamente a descontar las sumas debidas en razón del préstamo; pero no la cantidad en que, por debajo de esa cifra (según certificación de la propia entidad, el 14 de enero de 2008 la suma debida ascendía a 184.520,35 Euros), debe, en concreto, estimarse el perjuicio, que no puede ser otra que la suma realmente no abonada por los deudores a la entidad prestataria.

Por tanto, antes de dar por concluido el expediente, el órgano instructor debe requerir a la C. R. de N. para que cuantifique la suma a que asciende hoy el perjuicio del crédito, aportando prueba cumplida del resultado de las reclamaciones, incluso judiciales, que hubiere dirigido contra el deudor principal y los fiadores solidarios; y, tras dar audiencia éstos —que son, sin duda, interesados en el expediente, por lo que enseguida se

explicará—, dictar una nueva Propuesta de resolución cuantificando el perjuicio y la indemnización procedente.

Dicha Propuesta de resolución habrá nuevamente de ser sometida al dictamen de este Consejo Consultivo, ya que éste, a tenor del art. 12.2 del Real Decreto 429/1993, ha de pronunciarse sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización, lo que no resulta posible con los datos que en este momento resultan del expediente.

No obstante, aunque sea necesaria una nueva intervención de este Consejo Consultivo, conviene —y mucho— anticipar que, cuando entra en juego la responsabilidad extracontractual de un tercero por la lesión de un derecho de crédito ajeno —como, a nuestro entender, ocurre en este caso—, el pago que efectúe el responsable al perjudicado es, desde el punto de vista del crédito lesionado, un pago por tercero (que, en este caso, tiene interés en el cumplimiento de la obligación: cfr. párrafo primero del art. 1.158 Cc.).

En efecto, la indemnización del perjuicio libera al responsable de su propia obligación, nacida del daño ocasionado —por acción u omisión: cfr. art. 1.902 Cc.— a un crédito del que no es titular; pero, a la vez, como quiera que el perjuicio consiste en el impago del crédito, cumpliendo su propia obligación de indemnizar satisface el interés del acreedor al cumplimiento de la obligación perjudicada, esto es, procede a su pago y libera al deudor. Esta liberación tiene lugar lo mismo si el deudor conoce y aprueba el pago que si lo ignora, e incluso si lo conoce y lo desaprueba expresamente, y esta es la razón por la cual el ordenamiento concede en todo caso al tercero que paga la oportuna acción de reembolso frente al deudor (cfr. art. 1.158 Cc.), que sólo difiere en que, si pagó con conocimiento y sin oposición de éste, lo es con subrogación en todos los derechos que frente a él tuviera el acreedor (cfr., también, art. 1.210.3.º Cc.), la cual no se produce si hubiera pagado sin conocimiento del deudor y, si éste se hubiera opuesto expresamente, sólo puede repetir en la medida de su enriquecimiento (en *“aquello en que le hubiera sido útil el pago”*: art. 1.159 Cc.).

La aplicación de esta doctrina al caso que nos ocupa conduce a las siguientes conclusiones inequívocas:

1.ª Que, pagando a la C. R. de N. la indemnización que proceda cuando la misma quede fijada según lo ya señalado, la Administración satisfará a la vez el crédito de que aquélla es titular frente a *G. L. C., S.L.*, que quedará liberada.

2.ª Que, a raíz de dicho pago, *G. L. C., S.L.* resultará acreedora de la Administración por el importe de la indemnización satisfecha, coincidente con el de la deuda de aquélla frente a la C. R. de N., el cual resulta exigible incluso si dicha Sociedad Limitada no conociera el pago o se opusiera expresamente a él.

3.^a Que, si *G. L. C., S.L.* conoce el pago y no se opone a él, la Administración, además, se subrogará en la posición acreedora de la C. R. de N. y podrá reclamar lo abonado a ésta, además de a dicho deudor principal, a los fiadores solidarios.

A partir de ahí, de los diversos modos de extinción de la obligación de que será acreedora *G. L. C., S.L.* frente a la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, una vez que ésta abone la indemnización que resulte debida por el perjuicio sufrido por la C. R. de N., interesa aquí especialmente detenerse en la *compensación*, esto es, en la causa de extinción de las obligaciones que tiene lugar cuando dos personas son recíprocamente acreedoras y deudoras la una de la otra (cfr. art. 1.195 Cc.), de forma que una y otra deuda se extinguen en la cantidad concurrente (cfr. art. 1.202 Cc.), que aquí —por hipótesis— será la misma.

Sin perjuicio de que pudiera haber otros créditos de la Administración frente a *G. L. C., S.L.* que fueran compensables, la hipótesis se plantea especialmente en relación con los derechos de ayuda de pago único correspondientes al año 2008, que deben liquidarse y pagarse entre diciembre de 2008 y junio de 2009 (art. 117.1 RD 1612/2008, de 3 octubre), o los de años sucesivos, en su caso.

A este respecto, la única dificultad estriba en la exigencia de que “*cada uno de los obligados lo esté principalmente y sea, a la vez, acreedor principal del otro*” (art. 1.196.1.º Cc.), ya que si —como es previsible— quien ha solicitado los derechos de ayuda correspondientes al año 2008 (o quien lo solicite en los sucesivos) es la *S. c. A. G. J. y otro*, y no la *S. L.G. L. C.*, podría argumentarse que no se da la necesaria coincidencia subjetiva (la deuda a compensar sería de la limitada y el derecho de ayuda y consiguiente crédito de la Sociedad civil).

Más allá —dada la total coincidencia de intereses y centros de imputación que confluyen en ambas Sociedades— del carácter meramente formal de este argumento, lo cierto es que resulta conveniente rectificar la titularidad de los derechos de ayuda y atribuir los mismos a *G. L. C., S.L.*, que es a la que corresponden los mismos en virtud de la subrogación resultante de los acuerdos sociales sobre aumento de capital social elevados a públicos por escritura otorgada ante el Notario de Logroño D. J. A. P. T. el 31 de marzo de 2003.

En consecuencia, antes de resolver la solicitud de ayuda correspondiente al año 2008 que hubiera podido formularse para la *S. c. A. G. J. y otro*, debe requerirse al solicitante para que presente la indicada escritura y, a la vista del contenido de ésta, entender cedidos sus derechos de ayuda y reconocer su titularidad, si cumple los requisitos que resultan de “*las disposiciones del Reglamento (CE) núm. 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre y del Reglamento (CE) núm. 795/2004 de la Comisión, de 21 de abril*” (art.

23.2 RD 1612/2008, de 3 octubre), a favor de *G. L. C., S.L.*, procediendo, en su momento, a deducir, del pago que resulte, la cantidad satisfecha, en concepto de indemnización, a la C. R. de N.

Todo ello, naturalmente, sin perjuicio de otras consecuencia más gravosas para los interesados que se infieran de la documentación presentada, como pueden ser la no realización de pago alguno, si se demuestra que quienes han operado bajo la personalidad de una y otra Sociedad han “*creado artificialmente las condiciones requeridas para la concesión de tales pagos, con vistas a obtener una ventaja contrarias a los objetivos del régimen de ayuda*” (art. 114.4 RD 1612/2008, de 3 octubre) o, si resulta la subrogación desde 2003 de *G. L. C., S.L.* en los derechos de la *S. c. A. G. J. y otro* y que aquélla no reúne los requisitos necesarios para ser beneficiaria del régimen de ayuda, la reclamación de los pagos efectuados a dicha Sociedad civil como indebidos (cfr. art. 118 RD 1612/2008, de 3 octubre).

CONCLUSIONES

Primera

Existe relación de causalidad entre el funcionamiento normal o anormal de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la lesión del derecho de crédito que la C.R. de N. ostenta frente a *G. L. C., S.L.*, documentado en la póliza intervenida por Notario de fecha 17 de abril de 2007, concurriendo los demás requisitos exigidos por la Ley para la existencia de responsabilidad patrimonial de dicha Administración.

Segunda

Antes de dar por concluido el expediente, el órgano instructor debe requerir a la C. R. de N. para que cuantifique la suma a que asciende el perjuicio del crédito que dicha entidad financiera ostenta frente a *G. L. C., S.L.* documentado en la póliza intervenida por Notario de fecha 17 de abril de 2007, y aporte prueba cumplida del resultado de las reclamaciones que hubiere dirigido contra el deudor principal y los fiadores solidarios; y, tras dar audiencia a éstos, se debe dictar una nueva Propuesta de resolución cuantificando el perjuicio y la indemnización precedente, que habrá nuevamente de ser sometida al dictamen de este Consejo Consultivo.

Tercera

Del pago por la Administración de la indemnización que proceda a la C. R. de N., nacerá un crédito a favor de aquélla frente a *G. L. C., S.L.*, por lo que resulta conveniente requerir a ésta para que presente la escritura en que consta su subrogación en los derechos de la *S. c. A. G. J. y otro*, y resolver la cesión a la primera de los derechos de ayuda que

hubiera solicitado esta última para proceder a compensar la deuda de dicha Sociedad Limitada con la Administración con cargo a los pagos por ayudas agrarias que hayan de realizarse en el futuro; todo ello sin perjuicio de otras consecuencias y conforme a lo indicado en el Fundamento Jurídico Quinto de este Dictamen.

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