

Dictamen nº: **135/22**
Consulta: **Consejera de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **08.03.22**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 8 de marzo de 2022, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por la consejera de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por la mercantil Agrícola El Zoiro, S.L, en adelante “*la reclamante*”, por los presuntos daños y perjuicios sufridos ante la falta de respuesta de la administración a la comunicación de cesión de derechos de pago básico sin tierras (V1) (20% peaje), efectuada por la misma.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Mediante escrito presentado en el Registro Electrónico del Ministerio de Hacienda, el día 11 de marzo de 2019, con destino a la -entonces- Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, la reclamante a través de su representante, formula reclamación de responsabilidad patrimonial de la administración, a consecuencia de los presuntos perjuicios sufridos por la falta de respuesta de la administración autonómica a la comunicación de cesión de derechos de

pago básico sin tierras (V1) (20% peaje) efectuada a la misma, que le habría generado pérdidas, al no poder percibir las ayudas económicas inherentes a la titularidad de los referidos derechos; solicitando una indemnización de 4.657 €, correspondientes al ejercicio 2018 e indicando que esa cantidad resultaba ampliable, en tanto no se enmendara la situación.

Señala que la inactividad de la administración le ha ocasionado importantes daños económicos pues, contrariamente a lo debido -según explica- no se emitió resolución sobre el cambio de titularidad de los derechos de pago básico en su favor, tras la presentación por la interesada de una comunicación relativa a la "*venta o cesión definitiva de derechos de pago básico sin tierras (V1) (20% peaje)*", en favor de la mercantil reclamante, mediante compraventa celebrada el día 14 de marzo de 2018.

En el primer escrito se cuantificaron los daños del 2018, incluyendo 2.115,93 €, por razón de 31 derechos comprados por la reclamante, reducidos en un 20%, al tratarse de una adquisición de derechos sin tierra y 1.079,12 €, en concepto del denominado "pago verde" correspondiente a ese mismo periodo.

En el 2019, la reclamante amplió su reclamación en 4.395,93 € (3.195,93 € por las ayudas no cobradas y 1.200,00 € por gastos de abogados).

Finalmente, en el escrito de alegaciones finales del procedimiento, con registro de entrada el día 25 de enero de 2022, la reclamante ha elevado el importe reclamado hasta la cantidad de 17.175,25 €, añadiendo las pérdidas y los gastos correspondientes a los ejercicios 2020, 2021 y 2022.

Junto con el escrito de reclamación se aportó copia de un formulario correspondiente a la mencionada venta o cesión definitiva de 31 derechos de pago básico sin tierras (V1), suscrito entre un particular - el cedente- y la mercantil reclamante -la cesionaria-, de fecha de 14 de marzo de 2018 y sin ningún sello o constancia de registro de entrada en organismo público. También se adjuntó minuta suscrita por la letrada que representa a la mercantil, por importe de 1.200,00 €, más IVA.

Previo requerimiento al efecto del Servicio de Recursos de la - entonces- Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, el día 15 de julio de 2019 se acreditó la representación de la persona jurídica reclamante en el procedimiento, a través su administradora única, mediante aportación de la escritura pública de constitución de la indicada sociedad.

SEGUNDO.- Del estudio del expediente resultan los siguientes datos de interés para la emisión del dictamen:

El 30 de abril de 2018, mediante registro de entrada nº 10/151207.9/18, se presentó en la entonces Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, una solicitud de cesión de derechos de pago básico sin tierras en la campaña 2018, por parte del titular originario de las fincas correspondientes, en favor de la mercantil ahora reclamante, que actuaba como cesionaria.

En dicha cesión se pretendían ceder 31 derechos de pago básico en la región 401, con las identificaciones que iban desde la referencia DPB000019955633 hasta la DPB000019955663.

Al titular de las propiedades le fueron retirados por el FONDO ESPAÑOL DE GARANTÍA AGRARIA, organismo autónomo perteneciente al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en adelante FEGA, los derechos arriba mencionados, entre otros, por su no utilización en las

campañas 2016 y 2017, en aplicación de las previsiones del punto 2.a del artículo 23 del Real Decreto 1076/2014 de 19 de diciembre (BOE del 20 de diciembre de 2014) sobre asignación de derechos de pago básico de la Política Agrícola Común.

Sin perjuicio de lo indicado, en la fecha de la cesión, los derechos aparecían como válidos y activos en la consulta pública que a tal efecto dispone el FEGA en su página web.

La solicitud de cesión efectuada no ha sido objeto de resolución expresa por la administración autonómica.

TERCERO.- Presentada la reclamación, el 14 de marzo de 2019, se acordó la instrucción del expediente, conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Mediante diligencia de instrucción, de fecha 20 de marzo de 2019, el Área de Recursos e Informes solicitó a la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, ambas de la entonces Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, la emisión de informe sobre la competencia por razón de la materia para conocer de la reclamación, así como sobre la eventual concurrencia de los requisitos para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial reclamada.

El director general de Agricultura, Ganadería y Alimentación emitió informe de 30 de mayo de 2019, indicando que en la campaña del 2018, al cedente le fueron retirados por el FEGA los derechos a los que se refería la cesión, por causa de su no utilización durante las campañas de 2016 y 2017 y añadía: “*la cesión se considera inadmisible desde el principio y por tanto nunca puede ser llevada a efecto, ya que los derechos que se pretendían ceder no existían, ya que le habían sido retirados con efectos en la campaña 2018*”.

Mediante posterior diligencia de instrucción de fecha 12 de junio de 2019, se requirió la subsanación de la reclamación, al no haberse acreditado la representación de la persona física que actuaba en nombre de la mercantil reclamante. De igual modo, se indicaba la normativa de aplicación a la tramitación de este procedimiento, así como el sentido desestimatorio del eventual silencio.

El 15 de julio se cumplimentó el requerimiento, mediante la incorporación al expediente de la escritura de constitución de la sociedad reclamante, de la que se desprende que su representante en el procedimiento es la administradora única de la mercantil.

Entre tanto, mediante nueva solicitud cursada por la instructora del procedimiento a la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, el 12 de junio de 2019, se solicitó aclaración acerca de varias cuestiones. En primer lugar, sobre si correspondía a ese centro directivo pronunciarse sobre la cesión de los derechos de ayuda comunicados por la mercantil reclamante, confirmando también si tal comunicación tuvo entrada en el citado centro directivo y, en caso afirmativo, si se efectuó contestación o no de forma expresa, dentro de los seis meses siguientes a su fecha. Para el caso de que no se hubiera producido la indicada contestación, se interesaba aclaración sobre si se estimaba que la cesión había de entenderse aceptada por silencio administrativo.

En segundo lugar, se solicitaba una valoración técnica sobre la cuantía reclamada y finalmente, se requería indicación sobre si la retirada por el FEGA de los derechos al cedente se produjo en virtud de resolución expresa y comunicada al interesado, interesando en tal caso, su remisión.

Mediante un nuevo informe de la misma dirección general, suscrito por la subdirectora general de Política Agraria y Desarrollo Rural, de

fecha 5 de febrero de 2020, se explicó la mecánica de la concesión y retirada de ayudas a las que hace referencia la reclamación, señalando que los “*derechos de pago básico posibilitan el cobro de unas ayudas siempre que se disponga de una superficie igual o superior al número de derechos y ese cobro significa la utilización de los mismos. Si los derechos propiedad de un titular no son utilizados en dos años consecutivos, son retirados automáticamente por no utilización, sin comunicación previa al titular*”.

Se insistía en que al cedente le fueron retirados por el FEGA los derechos a los que se refería la cesión, por no haber sido utilizados en las campañas del 2016 y 2017, por aplicación del punto 2.a del artículo 23 del Real Decreto 1076/2014 de 19 de diciembre (BOE del 20 de diciembre de 2014) sobre asignación de derechos de pago básico de la política agrícola común y añadía que: “*la no utilización de derechos de pago básico es responsabilidad del propietario de esos derechos, ya que no haber contado con superficie suficiente en las campañas 2016 y 2017 es un hecho conocido por el solicitante de las ayudas (el propietario de los derechos), y por tanto, es conocedor de que no está utilizando todos sus derechos de pago básico en cada campaña*”.

Sobre la mecánica y los plazos de aplicación al procedimiento de la retirada de derechos, el informe señala que se produce una vez que el FEGA procesa todos los ficheros de derechos de pago básico utilizados, previamente enviados por todas las comunidades autónomas. Ese procesamiento de ficheros se produce en el mes de julio-agosto de cada año y, para la campaña 2017, que fue la primera en que se retiraron los derechos por no utilización en dos campañas consecutivas (2016 y 2017), el procesamiento de los ficheros indicados y la retirada de derechos consecuencia de la no utilización, se produjo en agosto de 2018, por lo que en el momento de presentar la solicitud de cesión de derechos, la administración todavía no conocía los derechos que iban a

ser retirados por no utilización, siendo ese un dato del que sólo disponía el propietario cedente.

Además, refiere que, “*la retirada de derechos es automática y las Administraciones, tanto la Central a través del FEGA, como las Comunidades Autónomas en nada son responsables, ni patrimonial ni subsidiariamente, ya que la única responsabilidad de la utilización de los derechos es del propietario de los mismos*”. Por lo expuesto, en la campaña 2018 los derechos cuya cesión se planteaba no existían y, por consiguiente, no se podían ceder, siendo tal situación insubsanable desde su inicio y, por tanto, la cesión era incapaz de producir efectos, ni de producir ningún reconocimiento, expreso y/o implícito.

El 7 de octubre de 2020 el Área de Recursos e Informes remitió copia del escrito de reclamación al vendedor de los derechos de cesión, en base a su condición de parte interesada en el procedimiento y el 17 de noviembre posterior el interesado formuló alegaciones en las que indicaba que él había cumplido escrupulosamente con los requisitos establecidos en la norma para trasmitir los derechos que considera que le correspondían, derivados de la Política Agraria Común y que la cessionaria -hoy reclamante- fue una adquirente de buena fe, al confiar en los datos reflejados en los registros públicos, al efecto.

Por lo demás, insistía en que en el plazo de los 6 meses siguientes a su solicitud, la administración debería haber comunicado cualquier defecto o irregularidad de la cesión y que al no hacerlo dio a entender que el negocio era correcto, por lo que considera que debería correr con la responsabilidad de los daños generados.

Desde el Área de Recursos de la Consejería, con fecha 1 de diciembre de 2020, se solicitó información al Área de Régimen Interior y Apoyo técnico, sobre la eventual existencia de alguna póliza de aseguramiento de esta responsabilidad suscrita por la Consejería,

facilitando en tal caso los datos de la compañía aseguradora y los riesgos cubiertos.

El 15 de diciembre de 2020, se contestó que se ponía en conocimiento de la aseguradora de la Consejería la reclamación, con indicación de los datos de la póliza suscrita.

Teniendo la instrucción del procedimiento por concluida, en virtud de lo previsto en el artículo 82 de la LPAC, con fecha 12 de enero de 2022, se concedió el trámite de audiencia a la reclamante. La mercantil reclamó copia de diversos documentos y le fueron remitidos el día 14 de enero de 2022.

En su escrito de alegaciones finales, de fecha 25 de enero de 2022, la mercantil reclamante reitera su reclamación, aumentando el importe hasta la cuantía total de 17.175,25 €, al añadir las pretendidas pérdidas y gastos correspondientes a los ejercicios 2020, 2021 y 2022.

En dicho escrito añade que la Administración había incurrido en responsabilidad patrimonial por culpa *in vigilando*, al haber obviado su obligación de control sobre la legalidad de los derechos que aparecían publicados en su propio registro y también al infringir la ley, por no contestar en el plazo de 6 meses desde que se presentó su solicitud de cambio de titularidad de derechos; por lo que considera que debe entenderse aplicable al caso la regla del silencio positivo.

Incorporadas todas las actuaciones al procedimiento, con fecha de 9 de febrero de 2022, la subdirectora general de Régimen Jurídico de la Consejería, juntamente con una técnico de apoyo, han formulado propuesta de resolución, en sentido desestimatorio de la reclamación, por considerar que no ha quedado acreditada la relación de causalidad entre el daño reclamado y el funcionamiento del servicio público y,

subsidiariamente, cuestionar el importe de los perjuicios realmente sufridos por la reclamante.

CUARTO.- La consejera de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura formula preceptiva consulta por trámite ordinario que ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 15 de febrero de 2022, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Carmen Cabañas Poveda, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberada y aprobada, por unanimidad, en el Pleno de la Comisión en su sesión de 8 de marzo de 2022.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre al tratarse de una reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros, y por solicitud de la consejera de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, órgano legitimado para ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, (en adelante, ROFCJA).

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial se regula en la LPAC, pues el procedimiento se incoó a raíz de una reclamación formulada con posterioridad a su entrada en vigor.

La mercantil reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo al amparo del artículo 4 de la LPAC y el 32 de la LRJSP, al presentar un razonable interés en ser indemnizada por los daños y perjuicios que reclama y dice haber sufrido, al haber formalizado un negocio jurídico para adquirir la cesión definitiva de determinados derechos de pago básico sin tierras, resultantes de la aplicación de la Política Agraria Común, mediante una compraventa celebrada el día 14 de marzo de 2018.

La legitimación pasiva corresponde a la Comunidad de Madrid, a la que corresponde a través de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, dependiente de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, la gestión y concesión de las ayudas de la Política Agrícola Común y en concreto, entre otras, según previene el artículo 10, del Decreto 237/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece su estructura orgánica, las siguientes competencias :

- La gestión de los registros dependientes de la Consejería y el ejercicio de las funciones que le sean asignadas, en relación con registros adscritos a otras administraciones públicas, en materias que sean competencia de esta dirección general, cuando no esté atribuido expresamente a otro órgano administrativo -entre las competencias generales, del párrafo 1, letra h).

- La gestión y concesión de ayudas de la Política Agrícola Común, fondos europeos de la pesca, del Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid y cualesquiera otras subvenciones dirigidas al sector agrario y agroalimentario; sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea en lo relativo a los Programas Europeos de Gestión Directa, así como a la Dirección General de Presupuestos en materia de

fondos europeos asociados a la política de cohesión económica, social y territorial, así como al fondo REACT-UE. También la coordinación general del Área Técnica del Organismo Pagador de los fondos europeos agrícolas de la Comunidad de Madrid, de conformidad con la normativa reguladora -entre las competencias en materia de desarrollo rural sostenible, del párrafo 4, letras a) y d).

En cuanto al plazo de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial es de un año, contado desde que se produjo el hecho o el acto que motive la indemnización, o de manifestarse su efecto lesivo (*ex* artículo 67 de la LPAC).

En el caso sujeto a examen, la reclamante considera que los daños por los que reclama se deben a la falta de respuesta expresa de la administración autonómica a su comunicación el 30 de abril de 2018, sobre cierto negocio que le haría acreedora de las ayudas derivadas de la Política Agraria Común, realizado el día 14 de marzo de 2018. Según ya se indicó, su reclamación se formuló el 11 de marzo de 2019, por lo que sin perjuicio del análisis de fondo que corresponda, se considera interpuesta en plazo.

Respecto a la tramitación del procedimiento ha de estarse a lo establecido en la LPAC. En este caso, consta que se ha solicitado informe del servicio al que se imputa la producción del daño, conforme previene el artículo 81 de la LPAC, constando emitidos hasta tres informes por la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura de la Comunidad de Madrid, analizando diversas cuestiones referentes a las cuestiones técnicas que suscita la reclamación y posteriormente, se ha concedido el trámite de audiencia y alegaciones finales a la reclamante, así como al cedente de los derechos, por considerarlo interesado. Ambos han hecho uso del mismo. Por último, se ha elaborado la correspondiente propuesta de resolución, con carácter desestimatorio, según ya se indicó.

Analizado así el desarrollo procedural, cabe concluir que la instrucción del expediente ha sido completa, sin que se haya omitido trámite alguno que tenga carácter esencial o que resulte imprescindible para resolver.

Se observa, no obstante, el excesivo plazo de tramitación del procedimiento, que excede en mucho el plazo de seis meses establecido en la ley. Ahora bien, como hemos mantenido en anteriores dictámenes, el transcurso del plazo de resolución y notificación no exime a la Administración de su obligación de resolver expresamente y sin vinculación alguna con el sentido del silencio desestimatorio producido (artículo 24.3 b) de la LPAC), ni en consecuencia a esta Comisión Jurídica Asesora de dictaminar la consulta.

TERCERA.- La responsabilidad patrimonial de la Administración se recoge en el artículo 106.2 de la Constitución Española, que garantiza el derecho de los particulares a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, en los términos establecidos por la ley, previsión desarrollada por la LRJSP en su título preliminar, capítulo IV, artículos 32 y siguientes.

La viabilidad de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración, según doctrina jurisprudencial reiterada, requiere la concurrencia de varios requisitos:

- a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.
- b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata

y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal.

c) Que exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, sin que ésta sea producida por fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño. Así, según la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2009 (recurso de casación 1515/2005) y otras sentencias allí recogidas, “*no todo daño causado por la Administración ha de ser reparado, sino que tendrá la consideración de auténtica lesión resarcible, exclusivamente, aquella que reúna la calificación de antijurídica, en el sentido de que el particular no tenga el deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación administrativa*”.

Ha destacado esa misma Sala (por todas, en Sentencia de 16 de marzo de 2016), que es el concepto de lesión el que ha permitido configurar la institución de la responsabilidad patrimonial con las notas características de directa y objetiva, dando plena armonía a una institución como garantía de los derechos de los ciudadanos a no verse perjudicados de manera particular en la prestación de los servicios públicos que benefician a la colectividad y que, ese concepto de lesión se ha delimitado con la idea de constituir un daño antijurídico: “*(...) lo relevante es que la antijuridicidad del daño es que no se imputa a la legalidad o no de la actividad administrativa -que es indiferente que sea lícita o no en cuanto que la genera también el funcionamiento anormal de los servicios- o a la misma actuación de quien lo produce, que remitiría el debate a la culpabilidad del agente que excluiría la naturaleza objetiva; sino a la ausencia de obligación de soportarlo por los ciudadanos que lo sufren. Con ello se configura la institución desde un punto de vista negativo, porque es el derecho del ciudadano el que marca el ámbito de la pretensión indemnizatoria, en cuanto que sólo si existe una obligación de soportar el daño podrá excluirse el derecho de resarcimiento que la*

institución de la responsabilidad comporta (...). Interesa destacar que esa exigencia de la necesidad de soportar el daño puede venir justificada en relaciones de la más variada naturaleza, sobre la base de que exista un título, una relación o exigencia jurídica que le impone a un determinado lesionado el deber de soportar el daño”.

CUARTA.- Del breve resumen de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial incluidos en la consideración jurídica precedente, se deduce que, sin la existencia de un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado, no cabe plantearse una posible responsabilidad de la Administración. Tampoco procederá si el daño no tiene la consideración de antijurídico, en el sentido de que el administrado no tenga el deber de soportarlo.

Sobre la realidad del daño, la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2012, consideró 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*”.

En el caso que nos ocupa, la mercantil reclamante cifra el daño en por el que reclama en la suma de las diferentes ayudas que le hubieran podido correspondido, desde el 2018, por haber resultado cesionario de 31 derechos de pago básico en la región 401, a consecuencia de un negocio oneroso celebrado con el titular originario de las fincas correspondientes a esos derechos, el día 14 de marzo de 2018.

El análisis de la existencia misma del daño y del adicional cumplimiento del resto de los requisitos de la institución de la responsabilidad patrimonial de la administración, exige que

profundicemos siquiera mínimamente en el régimen de las ayudas a que la reclamación se refiere.

La Política Agrícola Común de la Unión Europea tiene como objetivo principal proporcionar un nivel de vida razonable a los agricultores comunitarios permitiendo, al mismo tiempo, la modernización y el desarrollo de la industria agroalimentaria, el logro de alimentos de calidad, el bienestar de la sociedad rural, la protección del medio ambiente y el bienestar de los animales.

Para ello gestiona ayudas directas, que son subvenciones que reciben los agricultores y ganaderos directamente por obtener determinados productos agrícolas y/o ganaderos, o por mantener las superficies de su explotación en buenas condiciones agrarias y medioambientales. Las ayudas directas pueden estar ligadas a la producción (ayudas asociadas) o no depender de ella.

El Real Decreto 1076/2014, de 19 de diciembre, sobre asignación de derechos de régimen de pago básico de la Política Agrícola Común, de aplicación prioritaria a la cuestión que se analiza en el procedimiento que nos ocupa, constituye legislación básica estatal y fue dictada en desarrollo de la normativa europea sobre asignación de derechos del régimen de pago básico establecida en el Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, sustituyendo al precedente modelo de pago único, con el fin de garantizar una mejor distribución de la ayuda entre las tierras agrícolas.

El valor de los nuevos derechos de pago básico se estableció sobre la base de una referencia regional y tomando como punto de partida ciertos datos económicos de la campaña 2013, según determinan sus artículos 7, 13 y disposiciones concordantes. A partir de ahí, la nueva asignación de derechos permitió ayudas desacopladas, que se concedieron a partir

del 2015, con el propósito de reflejar mejor la realidad productiva de la agricultura.

Por otra parte, en el modelo que analizamos, los derechos de pago básico, pueden ser objeto de cesión, a la que se refiere el artículo 28 de la norma, con el nombre de “transferencias de derechos de pago básico”; admitiendo que tales derechos de crédito sobre las ayudas comunitarias sean objeto de venta, arrendamiento o transmisión mediante cualquier otra forma admitida en derecho. Además, según se indica, tanto la venta como el arrendamiento de los derechos de ayuda podrían ser realizados con o sin tierras.

La normativa básica a que nos referimos se ocupa además de dotar y regular un fondo denominado de “reserva nacional”, constituido de conformidad con el artículo 30 del Reglamento (UE) n.º 1307/2013, de 17 de diciembre de 2013, estando destinado principalmente al cumplimiento de sentencias o resoluciones administrativas firmes o a facilitar el comienzo de su actividad a jóvenes agricultores que no contaran con una asignación inicial en el régimen de pago básico, al no haber tenido acceso a la primera de las realizadas, en el año 2015, por causas de fuerza mayor o circunstancias excepcionales.

La indicada reserva, según establece el artículo 23, se integrará por:

- a) Todo derecho de ayuda del que no se haya hecho uso durante un periodo de dos años consecutivos, salvo en casos de fuerza mayor o circunstancias excepcionales establecidas en el artículo 17.
- b) Los derechos de pago voluntariamente cedidos por los agricultores.
- c) Los importes obtenidos por la aplicación de un “beneficio inesperado”, en los términos establecidos en el artículo 21.

d) Todos los importes retenidos por aplicación de los porcentajes deducidos como consecuencia de las ventas y cesiones de los derechos de ayuda sin tierras, a que se refiere su artículo 29, que para esos casos establece la obligatoriedad de realizar una retención del 20% de las asignaciones económicas totales que en otro caso les correspondieran, destinándose a la indicada reserva.

Considera la mercantil reclamante como daño indemnizable el importe de las ayudas correspondientes a los derechos que formalmente le fueron cedidos, de los ejercicios 2018, 2019, 2020 y 2021.

Frente a sus planteamientos, se ha informado por el servicio al que correspondía la gestión autonómica de las ayudas que, al cedente le fueron retirados por el FEGA los derechos objeto de la transmisión, entre otros, por su no utilización en las campañas del 2016 y 2017, en aplicación de las previsiones del punto 2.a del artículo 23 de la norma, al que últimamente nos hemos referido.

En este lugar debemos recordar las previsiones del Código Civil, en referencia a la cesión de créditos, admitida de forma general en el artículo 1112 y regulada en los artículos 1526 y siguientes.

Según tiene declarado el Tribunal Supremo, entre otras en Sentencia 624/2005 de la Sala Primera, de fecha 18 julio, rec. 546/1999, la cesión de un crédito, como sustitución de la persona del acreedor por otra respecto del mismo crédito, supone un cambio de acreedor quedando el nuevo con el mismo derecho que el anterior, permaneciendo incólume la relación obligatoria.

En el caso que nos ocupa, según se ha expuesto, el derecho cedido no existía realmente como tal derecho de crédito en el acervo patrimonial del cedente, por su no utilización en las campañas de 2016 y 2017, habiéndose integrado en la reserva nacional.

Así las cosas, no es posible admitir la existencia de un daño para la mercantil reclamante, en los términos en que se plantea en la reclamación, pues realmente no existía el crédito que formalmente se le cedió y, por tanto, no puede ahora pretender reclamar su importe por este cauce.

A mayor abundamiento, esta Comisión tiene establecido, entre otros en Dictamen 35/21, de 26 de enero, que no procede acudir a la vía de la responsabilidad patrimonial para lograr la modificación de unos actos que no fueron impugnados en la vía administrativa y/o judicial que correspondiera - en este caso, la transmisión onerosa de unos derechos de créditos inexistentes- por lo que la falta de utilización por la reclamante de la preceptiva vía impugnatoria frente a las resoluciones y pronunciamientos contrarios a sus intereses impediría apreciar el necesario requisito de la antijuridicidad de cualquier hipotético perjuicio que por ello hubiera sufrido -el precio que pagó, en este caso-. En igual sentido se pronuncia la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia (STSJ) de Madrid en Sentencia nº 210/2015, de 20 de marzo de 2015 (recurso 205/2013), o en la nº 453/2015, de 25 junio de 2015 (recurso 702/2013).

QUINTA.- Interesa detenernos también en el análisis del nexo causal entre el pretendido daño y la actuación de esta administración, ya que también aquí se produce una más que evidente ruptura, por la intervención de un tercero: el cedente y supuestamente titular del derecho transmitido.

Sobre este asunto, el informe de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, de la Consejería señala: “*La no utilización de derechos de pago básico es responsabilidad del propietario de esos derechos ya que no haber contado con superficie suficiente en las campañas 2016 y 2017 es un hecho conocido por el solicitante de las*

ayudas (propietario de los derechos), y por tanto, es conocedor de que no está utilizando todos sus derechos de pago básico en cada campaña (...)".

Planteó el indicado cedente, en el trámite de audiencia del procedimiento, que se le concedió como interesado en el mismo que, en la fecha de la transmisión, aparecía inscrito como titular de los derechos en el registro público del FEGA.

Sobre esta cuestión debemos indicar que el artículo 5 del Real Decreto 1076/2014, al que venimos haciendo referencia, configura ese registro como una base de datos que sirve de apoyo a la gestión administrativa en la materia, pero al que no se anuda un principio de fe pública registral, entendido como una presunción *iuris et de iure*, en cuya virtud el contenido del Registro deba reputarse exacto en favor del tercer adquirente, quien, por tanto, pudiera llegar a consolidar su adquisición en los términos publicados por el Registro.

Efectivamente, dicho precepto, en sus párrafos 2 y 3, señala: “*2. Este sistema debe permitir verificar los derechos y realizar comprobaciones cruzadas con las solicitudes de ayuda y el sistema de identificación de las parcelas agrícolas, así como consultar los datos correspondientes, referidos como mínimo a los cinco años naturales consecutivos anteriores.*

3. La base de datos de gestión de los derechos de pago básico, creada y mantenida con los datos que deben aportarse por las comunidades autónomas, estará disponible para cada una de ellas de forma que puedan efectuar la gestión anual relativa al régimen de pago básico”.

Tampoco cabe pretender la aplicación del silencio positivo del artículo 30.2 del RD 1076/2014: (“*Se entenderá que la cesión ha sido aceptada si a los seis meses desde la comunicación, la autoridad*

competente no ha notificado motivadamente su oposición”), para intentar enmendar la nulidad radical de la transmisión de unos derechos inexistentes, como ocurre en este caso.

De otra parte, en cuanto a las alegaciones del cedente, sobre su pretendida buena fe en el momento de la transmisión, únicamente podemos remitirnos a las previsiones del Código Civil sobre la ignorancia de las normas y el error de derecho, recogidas en su artículo 6.1: “*La ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento. El error de derecho producirá únicamente aquellos efectos que las leyes determinen*”.

Por todo ello, podemos ya concluir que en este caso, ni existe el daño alegado, ya que el que se reclama, verdaderamente no era más que una expectativa, pues se basaba en una apariencia de derecho contraria a la realidad; ni tampoco concurre una relación de causalidad entre la actuación autonómica en la gestión de las ayudas de la PAC y el perjuicio que alega haber sufrido la mercantil reclamante.

En mérito a cuanto antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad planteada al no haberse acreditado la existencia del daño alegado, ni la existencia de nexo causal entre ese supuesto daño y la intervención de la Administración en la en la gestión de las ayudas analizadas.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de

quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 8 de marzo de 2022

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 135/22

Excma. Sra. Consejera de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura

C/ Alcalá nº 16 - 28014 Madrid