



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **374/2014**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 29 de diciembre de 2014, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Agricultura y Agua (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 29 de noviembre de 2013, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por el uso de un producto no autorizado en agricultura ecológica y la pérdida de las ayudas a la producción ecológica para la anualidad 2009 (expte. **401/13**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 22 de julio de 2013 tuvo entrada en el Registro General de la Consejería consultante una reclamación por responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, formulada por x, por la que solicita una indemnización de 7.248 euros, por los daños que habría sufrido al perder la ayuda a la producción agrícola ecológica, anualidad del ejercicio 2009, como consecuencia de haber tratado sus productos con una sustancia fitosanitaria.

Según la interesada los hechos ocurrieron del siguiente modo:

1. Que la reclamante es operadora de agricultura ecológica en la comarca del alto Guadalentín, inscrita en el registro del Consejo de agricultura ecológica de la Región de Murcia (en adelante CAERM).
2. Que mediante Orden del Excmo. Sr. Consejero de Agricultura y Agua de 4 de noviembre de 2009 se le concedió ayuda para la realización de agricultura ecológica. Dicha ayuda tenía un carácter plurianual (cuatro años), ascendiendo la anualidad del ejercicio 2009 a 7.248 euros.
3. Que cuando solicitó el pago de dicha anualidad aquél se le denegó mediante Orden de 28 de junio de 2010, que fue recurrida en reposición y confirmada por Orden de 23 de julio de 2012.
4. Que los motivos sobre los que se sustentó la denegación del pago fueron que la reclamante debía sufrir la penalización de la pérdida del 100% del importe de la ayuda para esa anualidad, al haber incumplido su

compromiso de no utilización de productos fitosanitarios no autorizados por la normativa aplicable, ya que había resultado acreditado que había usado Ftalamida (nombre comercial --), sin que para ello pudiera resultar excusa el hecho de que se la hubiera facilitado la propia Consejería y de que el CAERM le hubiera permitido su uso, al efecto de paliar los graves daños producidos en su arbolado por una tormenta de pedrisco que tuvo lugar el 10 de agosto de 2009.

5. Se argumentaba por la Administración que entre las funciones asignadas al CAERM no se encontraba la de autorizar, ni la de reconocer la necesidad de uso de productos fitosanitarios no autorizados en el Anexo II del Reglamento (CE) n° 889/2008, al no ser la "autoridad competente" a tales efectos; amén de que ésta normativa ni tan siquiera facultaba a quien sí reunía el carácter de "autoridad", para que en el curso de una situación catastrófica pudiera incluir entre las excepciones aplicables a operadores individuales la utilización de plaguicidas y productos fitosanitarios no recogidos en ese Anexo.

X imputa a la Administración los daños sufridos ya que fue ella quien suministró tal producto para paliar los daños producidos por el pedrisco que el 10 de agosto de 2009 azotó las pedanías altas de Lorca, sin controlar que no se usara en parcelas dedicada a cultivo ecológico; asimismo indujeron a error a los operadores indicándoles que solicitaran la autorización del CAERM para su uso, cuando deberían haber sabido que este órgano no podía autorizar este producto, puesto que carecía tanto de la competencia funcional, como de la posibilidad material de hacerlo, al no ser la Ftalamida susceptible de ello ni siquiera por "la autoridad competente". La reclamante considera, además, que todo lo anterior se hizo con conocimiento de que pasadas las 24/48 horas de la granizada el producto suministrado no era útil al fin al que se aplicaba, existiendo otros, como el cobre en forma de oxicloruro de cobre, cuya utilización como fungicida es tradicional en la agricultura ecológica y cuya validez para este tipo de tratamientos cicatrizantes es indudable.

A modo de recopilación, x, recapitula lo expuesto del siguiente modo: *"...tras el pedrisco sufrido el 09/08/2009 en la zona de Abarán, Cieza y Jumilla, la Consejería de Agricultura y Agua a través de su Servicio de Sanidad Vegetal efectuó una labor atenta y adecuada de distribución de productos fitosanitarios para proteger al arbolado de los daños padecidos, y de comprobación 'in situ' del modo en el que éstos se implementaban, cuidando de que en ninguna parcela de agricultura ecológica se aplicasen estos tratamientos.*

Sin embargo, al reproducirse este fenómeno meteorológico al día siguiente en las pedanías altas de Lorca, a sabiendas de la existencia de operadores de agricultura ecológica también en esta segunda zona afectada, y posiblemente pretendiendo servirse de la ingente tarea ya hecha, incurrieron en una seria desatención de sus funciones que desembocó en que a estos operadores se les facilitase un producto no autorizado, cuando sin embargo existía otro válido y autorizado; no controlaron ni supervisaron en este caso que este producto no se aplicara en las parcelas de agricultura ecológica, pues delegaron la distribución y el reparto del fitosanitario en personal del Ayuntamiento de Lorca, quienes a la vista de los resultados obtenidos no tenían ni la competencia, ni la especialidad de conocimientos que ello requería; indujeron a error a los operadores indicándoles que solicitaran la autorización del CAERM para su uso, cuando deberían haber sabido que este órgano no podía autorizar este producto, puesto que carecía tanto de la competencia funcional, como de la posibilidad material de autorizarlo, al no ser la Ftalamida susceptible de ello ni siquiera por 'la autoridad competente'; y además hicieron todo lo anterior a sabiendas de que pasadas las 24/48 horas desde la granizada ya el producto suministrado no era útil al fin al que se aplicaba.

Actuación Administrativa que en estricta lógica indujo a x a utilizar un producto no solamente inútil al fin previsto (impedir agravación de los daños en su arbolado), dado el momento en el que se le facilitó (12/08/2009), sino que además le hizo perder la ayuda a la agricultura ecológica de esa anualidad al ser producto no permitido".

Lo anterior evidencia para la reclamante que la Administración llevó a cabo dos actuaciones que provocaron la pérdida de la subvención que tenía otorgada: una, que desatendió su deber de controlar directamente y sobre el terreno la distribución del producto fitosanitario, con el fin de evitar que se aplicara a arbolado correspondiente a producción ecológica; y, otra, que se indicara erróneamente que ante la gravedad de los daños se podía solicitar la autorización del CAERM para utilizar este producto.

Se acompaña la siguiente documentación:

- Orden del Consejero de Agricultura y Agua, de 28 de junio de 2010, por la que se deniega el pago de la ayuda correspondiente a la anualidad 2009.

De esta Orden interesa transcribir los antecedentes octavo, noveno y décimo que, textualmente, indican lo siguiente:

"Octavo.- Consultado el Servicio de Sanidad Vegetal sobre las circunstancias que rodearon la distribución del producto, en lo relacionado con los agricultores productores de agricultura ecológica, manifiesta x, técnico responsable del Servicio, que en ningún momento se hizo referencia alguna a su prohibición en aplicaciones en parcelas de AE y que en los municipios de Cieza, Abarán y Jumilla se comprobó que para ninguna parcela de agricultura ecológica se realizasen tratamientos, y que ante la gravedad de los daños se solicitara en caso de ser necesario la autorización al CAERM.

Se comunica que la distribución en las zonas afectadas de Lorca, que se produjo con posterioridad el Servicio de Sanidad Vegetal no controló su distribución y aplicaciones del Folpet siendo el Ayuntamiento de Lorca el encargado de la distribución, aunque la hoja de tratamientos que se utilizó fue la misma que la utilizada por el Servicio de Sanidad Vegetal en Abarán, Cieza, Calasparra y Jumilla, y por lo tanto con las mismas recomendaciones de utilización.

Consultado el Anexo II Plaguicidas y productos fitosanitarios del anterior citado Reglamento no aparece el Folpet autorizado para su uso en agricultura ecológica.

A este respecto en este Anexo sí existen productos como el cobre en forma de oxiclورو de cobre, cuya utilización como fungicida es tradicional en la agricultura ecológica y cuya validez para este tipo de tratamientos cicatrizantes es indudable.

En todo caso son de dudosa efectividad los tratamientos cicatrizantes aplicados sobre madera dañada del arbolado, realizados durante las 24/48 horas después de producida una granizada.

Noveno.- Con fecha 12 de enero de 2010 el director técnico del CAERM informa que con motivo de la tormenta de

granizo que se produjo en la tarde del 10 de agosto 2009 EN LAS PEDANÍAS ALTAS DE Lorca, se hizo necesaria la utilización de un producto cicatrizante para evitar males mayores y por 'causas de fuerza mayor' debido a que no existen productos autorizados en agricultura ecológica capaces de cumplir estos fines, autorizando de forma excepcional un tratamiento con FOLPET (FTALIMIDA), producto que había sido proporcionado por la Consejería de Agricultura y Agua, a un listado de operadores de agricultura ecológica.

Décimo.- Con fecha 27 de enero de 2010 se informa en los mismos términos sobre la utilización del FOLPET no autorizando su uso, sino reconociendo la necesidad de uso de forma excepcional, a un listado de operadores que solicitaron el tratamiento excepcional".

- Orden de concesión de la ayuda, en la que figura el importe correspondiente a dicha anualidad.

- Recurso de reposición presentado con la Orden de 28 de junio de 2010, así como Orden de 23 de julio de 2012 que desestima dicho recurso.

- Informe emitido por una Ingeniera Técnico Forestal, por el que se acredita la ineficacia de la sustancia distribuida por el Servicio de Sanidad Vegetal, como fitosanitario cicatrizante.

SEGUNDO.- Admitida a trámite la reclamación y designado instructor del procedimiento, lo que fue notificado a la interesada, por el instructor se solicita informe del órgano al que se imputa la comisión del acto dañoso (Servicio de Sanidad Vegetal de la Consejería de Agricultura y Agua), dando así cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 10.1 del Reglamento de los Procedimientos de Responsabilidad Patrimonial de la Administraciones, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (RRP). Asimismo, con apoyo en el citado precepto, por considerarlos necesarios para resolver, solicita informe del Servicio de Mejora del Entorno Rural, del Presidente del CAERM y del Alcalde del Ayuntamiento de Lorca.

TERCERO.- Como consecuencia de dicha actividad instructora se incorporan al expediente los siguientes informes:

1) Del Jefe del Servicio de Sanidad Vegetal de la Dirección General de Industria Agroalimentaria y Capacitación Agraria, del siguiente tenor:

"Estudiada la reclamación por responsabilidad patrimonial ejercida ante la Consejería de Agricultura y Agua de la Región de Murcia por x y en base a las competencias del Servicio de Sanidad Vegetal en lo relativo a las actuaciones realizadas contra la granizada acontecida en el mes de agosto de 2009 en varios municipios de la Región, se informa lo siguiente:

1º. Que el 10 de agosto de 2009 se recibe ante la Dirección General de Modernización de Explotaciones y Capacitación Agraria una solicitud por parte del Ayuntamiento de Lorca para el suministro de productos fungicidas para paliar los daños acontecidos por el granizo fundamentalmente en plantaciones de viñedo.

2º. Analizada la situación de los cultivos de la zona afectada y las existencias de productos en los almacenes de distribución de plaguicidas, se seleccionó como formulado a distribuir BELPRON F-50 (FOLPET 50% polvo mojable y número de registro 13.944) en envases de 5 kilos, debido a su autorización de uso como cicatrizante de heridas de granizo en los cultivos de almendro, cerezo, peral, vid de vinificación y manzano.

No seleccionándose otros formulados debido a su no registro en uva de vinificación, lo que imposibilitaba su uso en una amplia área afectada.

3º. Posteriormente se entregó para su distribución al Ayuntamiento de Lorca cantidad de 3.000 kilos del producto BELPRON F-50 para su distribución entre agricultores afectados. Asimismo, se facilitó al Ayuntamiento para su distribución una ficha de instrucciones, similar a la entregada en otros municipios, en la que se indican los cultivos autorizados para su aplicación, las dosis y plazo de seguridad, la cual se acompaña como anexo al presente informe.

En dichas instrucciones se indica que las aplicaciones se deberán realizar en las 72 horas siguientes al pedrisco y que se deberá leer detenidamente la etiqueta del producto antes de su empleo, respetando los condicionantes que se establecen en ella.

4º. El citado producto fue facilitado al Ayuntamiento de Lorca para el uso voluntario por parte de los agricultores, una vez hubieran valorado los condicionantes de uso y la posibilidad de realizarlo dentro del periodo de efectividad de la aplicación, así como los posibles compromisos a los que se hubiera comprometido con motivo al establecimiento de un sistema de ayudas o de calidad como es el caso de producción integrada y agricultura ecológica entre otros.

Por lo tanto no se trata de una campaña obligatoria contra una plaga, cuyo tratamiento y control debiera ser efectuado por la administración, como fue el caso de los tratamientos en los municipios de Abarán, Blanca y Cieza donde la administración regional contrató los servicios de dos empresas de tratamientos aéreos para la aplicación de los productos cicatrizantes debido a la mayor intensidad y gravedad de los daños.

5º. Según lo establecido en el art. 41 "Utilización de productos fitosanitarios" de la Ley 43/2002, de Sanidad Vegetal los usuarios de productos fitosanitarios deberán estar informados sobre las indicaciones o advertencias que figuren en las etiquetas e instrucciones de uso, o en su caso mediante el asesoramiento adecuado para la correcta manipulación y utilización de los mismos.

En consecuencia la simple lectura de las instrucciones redactadas por la Consejería de Agricultura y Agua y sobre todo de la lectura obligatoria de la etiqueta del producto habría alertado de los riesgos que conlleva su empleo.

6º. Como beneficiario de la ayuda a agricultura ecológica está obligado a conocer las sustancias activas autorizadas para este sistema productivo y que figuran en el Anexo II del Reglamento (CE) número 889/2008 de la Comisión de 5 de septiembre de 2008.

Además según establece en el Reglamento (CE) 834/2007 del Consejo sobre producción y etiquetado de productos ecológicos: 'Los productos y sustancias incluidos en la lista restringida únicamente podrán utilizarse en la medida en que el uso correspondiente esté autorizado en la agricultura general del Estado Miembro de que se trate, de acuerdo con las disposiciones comunitarias pertinentes o con las disposiciones nacionales conformes con la legislación comunitaria'.

7º. Además indicar que nunca ha existido un producto registrado en España a base de cobre (bajo las distintas fórmulas oxiclóruo de cobre, hidróxido cúprico o sulfato cuprocálcico) autorizado para el tratamiento de cicatrización de heridas de granizo, lo cual invalida la posibilidad de selección de ningún formulado a base de esta sustancia activa para este uso.

Los distintos formulados de cobre registrados para almendro sólo se puede utilizar para el control de abolladura, bacteriosis, cribado, monilia y moteado. Por lo tanto su uso como cicatrizante de heridas de granizo sería una práctica no autorizada y por lo tanto prohibida".

2) Del Concejal Delegado del Ayuntamiento de Lorca, en el siguiente sentido:

"En relación al requerimiento de informe del instructor del procedimiento de responsabilidad patrimonial que se tramita en la Consejería de Agricultura y Agua, a instancias de x, consecuencia del suministro de un producto fitosanitario no autorizado para uso en agricultura ecológica, distribuido para paliar los daños provocados en la madera de los árboles por una fuerte granizada caída en agosto de 2009, se tiene a bien informar lo siguiente:

Primero: que el producto en cuestión fue facilitado por la Consejería de Agricultura de la Comunidad Autónoma de Murcia.

Segundo: que el mismo fue distribuido por personal de la Concejalía de Agricultura del Ayuntamiento de Lorca a todo agricultor acreditado, siendo informado cada uno en el momento de dicha entrega, de las características del mismo.

Tercero: Que el uso dado por cada agricultor ha sido arbitrario y bajo su exclusiva responsabilidad, siendo cada agricultor conocedor de sus obligaciones en relación con la agricultura ecológica".

3) Del Director Técnico del CAERM, con el siguiente contenido:

"x, x, con NIF --, está inscrito como operador del CAERM, con fecha de inicio de prácticas 31 de diciembre de 2007, por lo que hasta la cosecha del año 2011 no se pudo comercializar como de producción ecológica.

En fecha 11 de agosto de 2009 los servicios técnicos de la COATO Sociedad Cooperativa, en representación de una serie de socios, comunicaron al CAERM la necesidad de realizar un tratamiento con un producto para la cicatrización de la madera (CAPTAN) en las parcelas que fueron dañadas por el granizo caído el día 10 de agosto, que provocó la pérdida total de las cosechas y daños en la madera del arbolado, para evitar daños mayores (Anexo 1, véase la fecha de recepción del fax en el encabezado puesto que hay un error en la fecha del documento).

El día 13 de septiembre envían un fax en el mismo sentido que el producto que iban a utilizar era FOLPET (FTALAMIDA) suministrado por la Consejería de Agricultura y Agua (Anexo 2, véase la fecha de recepción del fax en el encabezado puesto que hay un error en la fecha del documento).

Con fecha 3 de septiembre de 2009 COATO, en representación de sus socios, notifico al CAERM las parcelas que fueron tratadas con FOLPET. Como Anexo 3 se recoge la comunicación del operador x y como Anexo 4 el resumen de operadores y parcelas en las que fue empleado el FOLPET.

Por causas de fuerza mayor, debido a que no existen productos autorizados en agricultura ecológica capaces de cumplir estos fines, este Consejo reconoció la necesidad de uso, de forma excepcional un tratamiento con FOLPET, materia activa proporcionada por la Consejería de Agricultura y Agua, en las parcelas afectadas por la tormenta de los operadores que lo solicitaron.

Las cosechas afectadas por el tratamiento, en caso de que las hubiese no se pudieron comercializar con indicación ecológica, pero el operador no fue sancionado por el uso de este producto. El periodo de conversión de este operador depende de los resultados de los análisis que se realizasen en el año 2010.

En inspección realizada el 21 de abril de 2010 a x, se realizó toma de muestras de hojas de almendro (en una de las parcelas tratadas) para verificar si aparecía o no FOLPET y fijar un nuevo periodo de conversión de las parcelas en caso necesario. Los resultados de este análisis fueron conformes con el método de producción ecológica".

4) Del Jefe del Servicio de Mejora del Entorno Rural de la Dirección General de Regadíos y Desarrollo Rural, en el que se afirma:

"En relación a la solicitud de informe al Servicio de Mejora del Entorno Rural por parte del Instructor del Procedimiento de Responsabilidad Patrimonial iniciado a instancia de x con NIF: -- por los daños producidos por la pérdida de ayudas a la agricultura ecológica para la anualidad 2009, se informa que:

1) En la solicitud de concesión de la ayuda a la Agricultura Ecológica (línea 7000), presentada por x, con fecha 5 de diciembre de 2008, y cuyo modelo está recogido en el Anexo VI de las bases reguladoras de las ayudas establecidas mediante Orden de 22 de septiembre de 2008 de la Consejería de Agricultura y Agua figuran expresamente los siguientes apartados en los que la interesada:

'Expone que:

1. Conoce la normativa publicada por la Unión Europea, el Estado Español y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, para la solicitud, gestión y control de la línea que solicita

Se compromete a:

1. Cumplir, en toda la superficie objeto de ayuda, los compromisos agroambientales establecidos para la ayuda solicitada en la Orden por la que se establecen sus bases reguladoras, durante el periodo de tiempo que se fija en la citada orden'.

2) Las propias bases reguladoras, establecen en el Artículo 5.1. letra b), lo siguiente:

'Podrán ser beneficiarios de las ayudas reguladas en la presente Orden quienes cumplan los siguientes requisitos:

(...)

b) Asumir los compromisos que para cada una de las líneas de ayuda se establecen en el Anexo I de la presente Orden...'

Entre esos compromisos se encuentra, según el Anexo I, apartado 3. letra e) de las bases, el siguiente:

'e) Descripción de los compromisos

(...)

4).- Contar con dirección técnica'.

3) En el 'Anexo VIII Documentación a presentar junto a la solicitud de concesión. B. Documentos específicos para cada línea. 3. Agricultura ecológica.

b) Memoria técnica, elaborada por técnico competente en materia agraria, en la que se describa la dirección técnica de la explotación'.

A este respecto, consultada la documentación obrante en el expediente de x, se comprueba que obran en el mismo los documentos siguientes (se adjuntan como Anexo I de este informe):

- Fotocopia compulsada del Título de Ingeniero Técnico Agrícola de x, como justificante del compromiso asumido de contar con dirección técnica en la explotación.

- Memoria técnica para la agricultura ecológica (Submedida 214.3), firmada por el Ingeniero Técnico x, como técnico competente y por la solicitante (representada por el mismo técnico), como justificación de parte de la documentación específica que para la ayuda a la Agricultura Ecológica debía presentar x.

En la citada memoria técnica se hace constar en el apartado 2, lo siguiente:

'Descripción de las prácticas de cultivo ecológico que se van a aplicar.

Las prácticas de cultivo que se van aplicar en los recintos con grupo 400 de la solicitud son:

Cumplimiento de las normas establecidas en el Reglamento (CE) n° 834/2007 del Consejo, de 28 de junio de 2007 y en el Reglamento (CE) n° 889/2008 de la Comisión, de 5 de septiembre de 2008.

Obtener productos agrarios libres de residuos de productos fitosanitarios.

Cumplir las normas del Consejo de Agricultura Ecológica de la Región de Murcia en materia no regulada por los reglamentos anteriores, especialmente en lo referente a abonado, lucha contra plagas y control de malas hierbas'.

4) Manifiesta la beneficiaria que la distribución a los operadores de Agricultura Ecológica del producto no autorizado fue realizada por personal del Ayuntamiento de Lorca, sin competencia ni especialidad de conocimientos que se requería, y que indujo a error a esos operadores al indicarles que solicitaran la autorización del CAERM para su uso. Esta afirmación es totalmente infundada ya que la solicitud de autorización del uso del FOLPET al Órgano de Control fue realizada el 11/08/2009 por el técnico x, en su condición de director técnico de la operadora, así reflejado en la documentación referida en el apartado 3) de este informe, y como representante de la misma y de otros operadores de agricultura ecológica socios de la empresa COATO.

5) Abundando en este razonamiento, en la memoria técnica presentada el 5/12/2008 mediante el expediente de x, se explicita que con las prácticas de cultivo que se iban a aplicar se daba cumplimiento a la reglamentación comunitaria de la producción ecológica. Es evidente el conocimiento en profundidad que el técnico director de la explotación y firmante de la memoria tiene de los reglamentos comunitarios al respecto, así como de las prácticas y productos autorizados para el cultivo mediante técnicas de Agricultura Ecológica en especial en lo referente a la lucha contra las plagas. Por este motivo resultan difícilmente asumibles las razones que indujeron al técnico

responsable de la explotación de x a solicitar al CAERM algo que en toda lógica no podía solicitar, y que solicitó supuestamente a sabiendas de que no era el órgano que tenía competencias para la autorización; igualmente que es inexplicable que ante la solicitud realizada el propio CAERM autorizara su uso.

6) En el escrito que presenta x valora su propio sentido común como el que se le puede exigir al ciudadano medio a la hora de relacionarse con la Administración. Si bien puede ser cierto para otros ámbitos en los que x se relacione con las Administraciones, no lo es en el caso que nos ocupa ya que los compromisos adquiridos de cumplir la normativa de la producción ecológica, la manifestación del conocimiento de la legislación aplicable y el contar con una dirección técnica competente hacen de la solicitante de ayuda una ciudadana con conocimientos y asesoramiento muy por encima del ciudadano medio en los aspectos relacionados con la agricultura en general y con la producción ecológica en particular y que desde luego resultan más que suficientes para desenvolverse como beneficiaria de las ayudas que se le concedieron.

7) La interesada basa su reclamación en la desatención del deber de la Consejería en la distribución del producto y en la errónea indicación de que, se podía solicitar la autorización del CAERM para utilizarlo, cuestiones que no pueden ser aceptadas en ningún caso ya que x contaba con una dirección técnica de su explotación llevada a cabo por técnico competente, que se implicó en la propia solicitud de autorización al CAERM en la utilización del Folpet.

8) Podemos concluir que, según lo previamente expuesto, el uso dado por x del producto no autorizado, no se debió a ninguna actuación achacable a la Consejería de Agricultura y Agua, puesto que se realizó bajo la responsabilidad de ella misma como agricultora y con el conocimiento de su técnico, conocedores ambos de sus obligaciones y compromisos en relación a la agricultura ecológica y a las ayudas que tiene concedidas.

Queda por dilucidar la posible responsabilidad del CAERM, derivada de la decisión de autorizar el uso del producto, cuando no tenía competencia para ello.

9) Le corresponde al Servicio de Industrias y Promoción Agroalimentaria de la Dirección General de Industria Agroalimentaria y Capacitación Agraria de esta Consejería de Agricultura y Agua el ejercicio de las funciones de planificación, coordinación y control en relación con la tutela del Consejo de Agricultura Ecológica de la Región de Murcia, por lo que sería de gran utilidad para este y otros procesos relacionados con la producción ecológica contar con los informes que por el desarrollo de sus funciones pudiesen emitir".

CUARTO.- Conferido trámite de audiencia a la reclamante ésta, a través de su letrada, presenta alegaciones en las que, en síntesis, manifiesta que del análisis de la documentación que figura incorporada al expediente, se detectan grandes discrepancias y contradicciones, tales como:

1) La que se detecta de contrastar el contenido del informe del Servicio de Sanidad Vegetal, folio 65, en el que se afirma que *"nunca ha existido un producto registrado en España a base de oxiclورو de cobre (...) autorizado para el tratamiento de cicatrización de heridas de granizo, lo cual invalida la posibilidad de selección de ningún formulado a base de esta sustancia activa"*, mientras que el mismo Servicio y según términos literales de la Orden, previamente había indicado que *"a este respecto en este anexo sí existen productos como el cobre en forma de oxiclورو de cobre, cuya utilización como fungicida es tradicional en la agricultura ecológica y cuya validez para este tipo de tratamientos es indudable"*.

2) La que se desprende de comparar lo que indica el Jefe del Servicio de Mejora del Entorno Rural en el informe obrante a los folios 84 y 85, en el sentido de señalar que la reclamante, puesto que gozaba del asesoramiento técnico del ingeniero agrícola de COATO, tenía el deber de conocer la normativa de respeto obligado en la actividad, lo que le habría exigido que no aplicase el producto, aun cuando le fuese facilitado por la propia Consejería, al tiempo que abunda en la falta de competencias para autorizar el uso de fungicidas no permitidos por parte del CAERM -con reproche directo al Consejo por haberlo hecho-; cuando sin embargo se desconoce o más bien se obvia que fue el propio Servicio de Sanidad Vegetal, según se recoge en la Orden que figura al folio 13, el que indicó que *"ante la gravedad de los daños se solicitara en caso de ser necesario autorización al CAERM"*.

Sin que quepa después extrañeza por el hecho de que el técnico de COATO, en representación de los distintos operadores de agricultura ecológica agrupados en la cooperativa, después de las indicaciones del citado Servicio, solicitase tal autorización al CAERM, y menos aún que una vez recibida ésta por parte de un ente totalmente especializado en la materia como lo es el Consejo, recomendase tal implementación.

A modo de resumen de lo alegado, señala que *"si algo queda claro de la puesta en común de los distintos informes obrantes al expediente, es que la actuación administrativa adoleció de una evidente falta de coordinación de sus distintos servicios, así como de un manifiesto 'desconcierto', respecto ya no sólo de la normativa de cuya aplicación debía velar, sino igualmente de cuáles eran sus propias competencias internas, lo que indujo a error a la operadora en menoscabo de su patrimonio"*.

Finalmente señala que se sufrió un error al determinar el importe de la subvención que habría dejado de percibir, ya que si bien es cierto que el total de la misma ascendía a la señalada de 7.248 euros, como quiera que no todas las parcelas fueron tratadas con el producto reiteradamente mencionado, sí que cobró parte de esa cantidad, cifrando ahora la indemnización que solicita en la cantidad que finalmente dejó de recibir y que fija en 4.276,32 euros.

QUINTO.- Ante la modificación efectuada por la interesada de la cantidad reclamada el órgano instructor solicita al servicio competente información sobre la cuantía de la anualidad correspondiente al año 2009 de la subvención concedida y cantidad que finalmente se hiciese efectiva a x. El requerimiento fue atendido por el Servicio de Mejora del Entorno Rural que indica que dicho importe ascendía a 7.248 euros, de los que no se efectuó pago alguno.

SEXTO.- Seguidamente se formula propuesta de resolución desestimatoria al considerar que no existe relación de causalidad entre la actuación administrativa y los daños por los que se reclama.

En la fecha y por el órgano indicados en el encabezamiento del presente se solicitó de este Consejo Jurídico la emisión de su preceptivo Dictamen, acompañando el expediente e índice de documentos del mismo.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Administración regional, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), en relación con el 12 RRP.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo de reclamación y procedimiento.

1. Concorre legitimación activa en la reclamante en su condición de beneficiaria de la subvención de cuyo importe correspondiente a la anualidad del ejercicio 2009 se habría visto privada como consecuencia de la actuación que imputa a los servicios públicos agrarios, conforme a lo dispuesto en el artículo 31.1,a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Es competente para conocer y resolver la reclamación la Consejería consultante conforme a lo dispuesto en el artículo 142 LPAC y 16.2, letra o) de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

2. En cuanto al plazo para el ejercicio de la acción se coincide con la propuesta de resolución en que la reclamación ha sido formulada dentro del año que para ello se prevé en el artículo 142.5 LPAC.

3. El procedimiento seguido por la Administración instructora se ha acomodado, en términos generales, a las normas aplicables a las reclamaciones por responsabilidad patrimonial de la LPAC y del RRP.

TERCERA.- Elementos de la responsabilidad patrimonial.

El artículo 106.2 de la Constitución Española reconoce el derecho de los particulares a ser indemnizados por cualquier lesión que sufran en sus bienes y derechos, cuando dicha lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. En similares términos se expresa el artículo 139 LPAC, configurando una responsabilidad patrimonial de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos debe ser en principio indemnizada.

No obstante, el Tribunal Supremo viene declarando de forma constante (por todas, sentencia de 5 de junio de 1998) que no es acorde con el citado principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que para que exista tal responsabilidad es imprescindible la existencia de

nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso sufrido, sin que la responsabilidad objetiva de la Administración pueda extenderse a cubrir cualquier evento. Ello, en definitiva, supone que la prestación por la Administración de un determinado servicio público no implica que aquélla se convierta en aseguradora universal de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse, con independencia del actuar administrativo, ya que, de lo contrario, el actual sistema de responsabilidad objetiva se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento.

En suma, de acuerdo con lo establecido por los artículos 139 y 141 LPAC, son requisitos para que se reconozca la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, los siguientes:

1. Que exista un daño real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.
2. Que el daño tenga su causa en el funcionamiento de los servicios públicos.
3. Que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

CUARTA.- Delimitación del acto al que la reclamante imputa el daño por el que reclama y análisis de la responsabilidad patrimonial de las corporaciones de derecho público.

Funda la reclamante su pretensión indemnizatoria en el anormal funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, al considerar que por los servicios competentes de la Consejería de Agricultura se desplegaron dos tipos de actividad que constituyen los elementos desencadenantes del daño que alega haber sufrido. Así, estima que se llevó a cabo la distribución de un producto fitosanitario no autorizado para su utilización en la agricultura ecológica, sin adoptar las medidas precautorias adecuadas para evitar que se usara en dichos casos. Asimismo, afirma que se le proporcionó una información errónea sobre la posibilidad de que por el CAERM se le autorizase el uso de dicho producto, lo que, una vez materializadas tanto la autorización como la aplicación de dicho producto, le ocasionó la denegación del pago de la subvención que se le había concedido, precisamente por haber utilizado el producto en cuestión. A ello anuda un perjuicio que cuantifica en el importe de la subvención concedida, pero no percibida.

Interesa en primer lugar destacar que la reclamante ni siquiera sugiere que la posible responsabilidad por los daños sufridos pudiera ubicarse en la actuación del CAERM, órgano que en definitiva fue el que autorizó el uso del Folpet, cuando dicha posibilidad se encontraba fuera de su órbita de actuación, de manera que los daños y perjuicios que aduce sufridos traen causa, en última instancia, de la actividad desplegada por el CAERM.

Lo anterior nos obliga a analizar cuál sea la naturaleza jurídica de dicho órgano que fue creado mediante Orden de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Agua, de 14 de junio de 1999, que lo define como un órgano desconcentrado y consultivo de dicha Consejería, con atribuciones decisorias en cuantas funciones se le encomienden en dicha Orden en materia de Agricultura Ecológica, quedando designado como órgano de control. Entre las funciones que se le asignan (artículo 6), no se encuentra la de autorizar la utilización de productos fitosanitarios diferentes de los que se contemplan como autorizados por el anexo II del Reglamento CE 2092/1991.

El artículo 1 de la Ley 6/2003, de 12 de noviembre, de los Consejos Reguladores, establece que el CAERM (entre otros Consejos), tendrá personalidad jurídica propia como corporación de derecho público, autonomía económica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de las funciones derivadas del régimen aplicable, establecido para el CAERM en el Reglamento CE 2092/91, del Consejo de 24 de junio (hoy derogado, por el Reglamento CE 889/2008). Por su parte, como no podía ser de otro modo, el artículo 26 del Reglamento de Régimen Interior del CAERM, aprobado mediante Orden de la Consejería de Agricultura y Agua, de 23 de julio de 2012, recoge la definición legal antes indicada.

Las corporaciones de derecho público son entidades autónomas que representan los intereses de ciertos sectores sociales ante los poderes públicos y desempeñan funciones públicas de ordenación de dicho sector. Vemos, pues, que estas entidades tienen, por un lado, una base privada, al constituirse con el fin de representar y defender los intereses de un determinado colectivo, pero, por otro lado, presentan una dimensión pública que viene determinada por el ejercicio de funciones de tal índole.

Perfiladas así las corporaciones de derecho público cabe preguntarse si las mismas forman parte de la Administración pública. En este sentido, aunque la doctrina no mantiene una postura pacífica al respecto, el Tribunal Constitucional sí que las considera incluidas. Así, en su Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, afirma que, aunque orientadas primordialmente a la consecución de fines privados, propios de los miembros que las integran, tales Corporaciones participan de la naturaleza de las Administraciones públicas.

Cabe plantearse si el régimen jurídico específico de la responsabilidad patrimonial establecido por los artículos 139 a 146 LPAC, resulta de aplicación a las Corporaciones de derecho público. Desde luego no existe duda que no lo es en lo que se refiere a las responsabilidades que pudieran derivarse de la ejecución de funciones privadas. Más problemática resulta la cuestión en lo que concierne al ejercicio de funciones públicas. El artículo 2 LPAC no contempla a la Administración corporativa dentro del campo de aplicación de la Ley, por lo que, en un primer momento, también podríamos considerarla excluida respecto del particular régimen de responsabilidad patrimonial, aun en el supuesto de llevar a cabo funciones públicas.

Sin embargo, el carácter público que antes afirmábamos tenían estas Corporaciones, junto con la dicción impersonal del artículo 106.2 de la Constitución, que conecta sin más la responsabilidad patrimonial con el servicio público, permite entender incluidas a las entidades de la Administración Corporativa en este concepto, siendo la única duda la determinación de la normativa aplicable.

La disposición transitoria primera LPAC establece que *"las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales ajustarán su actuación a su legislación específica"*, aunque se precisa que *"en tanto no se complete esta legislación les serán de aplicación las prescripciones de esta Ley en lo que proceda"*.

En el concreto supuesto que nos ocupa, la Ley 6/2003 no contiene la más mínima regulación sobre un régimen de responsabilidad patrimonial de los Consejos a los que se refiere, como muy al contrario sí que hace la Ley 6/1999, de 4 de noviembre, de Colegios Profesionales de la Región de Murcia, que en su artículo 23 señala que *"de los actos y acuerdos adoptados por los colegios profesionales y los consejos de los colegios en el ejercicio de sus competencias, responderán patrimonialmente los mismos frente a los terceros perjudicados, salvo cuando actúen en uso regular de facultades delegadas por la Administración, en cuyo caso responderá ésta"*. Tampoco el Reglamento de régimen interior del CAERM contiene previsión alguna en relación con el régimen jurídico de la responsabilidad de esta corporación, por lo que, entrando en juego lo preceptuado en la disposición transitoria

primera, antes expuesta, el régimen de la responsabilidad patrimonial del CAERM se regiría por el Título X LPAC y su Reglamento de desarrollo.

En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo en diversas Sentencias. Así se pueden citar, a título de ejemplo, la 17 de noviembre de 2001, que declara que *"el Consejo General de Colegios Farmacéuticos está sujeto a las normas sobre régimen jurídico de las administraciones públicas, incluida la responsabilidad patrimonial, en cuanto ejercita, como es el caso, potestades administrativas, tal y como se infiere de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera en concordancia con el artículo 2.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, al tiempo que el artículo 1.2,c) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece que se entenderán como Administraciones Públicas a los efectos de esta Ley, las Corporaciones o Instituciones Públicas sometidas a tutela del Estado o de alguna Entidad Local, relación tutelar que existe entre los Colegios Profesionales y la Administración del Estado a través del Ministerio correspondiente"*; así como la de 10 de octubre de 1997, en la que, en relación con una Comunidad de Regantes, señala que *"la normativa que se deja transcrita en el anterior fundamento lleva a la conclusión de que no estamos ante un supuesto indemnizatorio a cargo de la Administración, no sólo por la concurrencia de un caso de fuerza mayor que excluye tal deber, sino por la razón de que la propia norma establece con toda claridad los sujetos que deben asumir la carga indemnizatoria, que son los titulares beneficiados con la modificación de caudales; o sea, en este caso, la Comunidad de Regantes del Canal de Aragón y Cataluña, como reconocen los propios apelantes a lo largo del procedimiento administrativo y en los dos recursos jurisdiccionales que se han promovido, teniendo la Administración una mera función arbitral para determinar la cuantía de indemnización que deben satisfacer los beneficiados en caso de falta de acuerdo entre las partes, pero sin que sea posible exigir responsabilidad a la Administración por una actuación que tiene como única finalidad solucionar una situación de emergencia en razón de la extraordinaria sequía"*.

En cualquier caso, las corporaciones de derecho público se rigen por el principio de incomunicabilidad patrimonial financiera (se nutren fundamentalmente de ingresos de sus propios miembros), y de responsabilidad patrimonial entre el Estado o la Comunidad Autónoma y la corporación, cuyas deudas y responsabilidades no pueden afectar a aquellos entes territoriales.

QUINTA.- Sobre la acreditación de los hechos en el presente caso y de los elementos determinantes de la responsabilidad en relación con la imputación formulada.

Centrándonos en las concretas imputaciones que la reclamante realiza a la Administración autonómica, cabe destacar que pese a no resultar controvertido el hecho motivador de la reclamación, cual es la pérdida del importe de la subvención correspondiente a la anualidad 2009, por la aplicación de un producto fitosanitario no autorizado por la normativa europea, no existe coincidencia en las posturas que mantienen la interesada y la Administración sobre cuál haya sido la causa por la que tal circunstancia se produjo.

Como se apunta en la anterior Consideración, el daño invocado es, para la reclamante, referible de manera directa e inmediata al incorrecto actuar administrativo, que concreta del siguiente modo:

1.º La Consejería de Agricultura y Agua suministró el producto fitosanitario, sin controlar que no se usara en parcelas dedicadas al cultivo ecológico.

Según se desprende de lo actuado, el producto fue facilitado por la Consejería al Ayuntamiento de Lorca para su distribución entre los agricultores de la zona, una vez que éstos hubiesen valorado las condiciones de uso, la efectividad de la aplicación y la compatibilidad con las condiciones de explotación, como es el caso del cultivo ecológico subvencionado. Como acertadamente se indica en el informe de la Dirección General de Industria Agroalimentaria y Capacitación Agraria *"no se trata de una campaña obligatoria contra una plaga, cuyo tratamiento y control debiera ser efectuado por la administración, como fue el caso de los tratamientos en los municipios de Abarán, Blanca y Cieza, donde la administración contrató los servicios de dos empresas de tratamiento aéreos para aplicación de los productos cicatrizantes debido a la mayor intensidad y gravedad de los daños"*. No cabe, pues, apreciar una actuación o una manifestación de la Administración que constituya la base de la conducta desplegada por la interesada, consistente en utilizar dicho producto en el arbolado que conformaba la producción ecológica para la que había recibido una ayuda.

A la reclamante, como beneficiaria de dichas subvenciones, le es exigible conocer las condiciones y términos en que se conceden las ayudas, y ello no sólo por la publicidad de las normas que las regulan, sino también por la mínima diligencia que cabe esperar de quien se dedica profesionalmente a la actividad generadora de dichas ayudas, y, por lo tanto, no cabe escudarse en la omisión por parte de la Administración de una tutela individualizada que cuidase que ningún agricultor beneficiario de ayudas para producción ecológica usase el producto en cuestión.

La interesada tenía cabal conocimiento que la utilización de dicho producto resultaba incompatible con la ayuda recibida -así lo demuestra el hecho de que solicitase una autorización al CAERM para aplicarlo-, sin que, por lo tanto, la distribución que, con carácter general, se llevó a cabo entre los agricultores afectados por la tormenta de pedrisco, permita fundar una relación jurídica de responsabilidad patrimonial de la Administración, al carecer de virtualidad y entidad suficiente para generar el daño.

2.º El Servicio de Sanidad Vegetal le proporcionó una información errónea al indicarle que solicitase al CAERM autorización para el uso del producto.

Aduce la interesada, como segunda causa de la lesión que se le ha producido, la errónea indicación facilitada por la Administración sobre que el CAERM podía autorizar el uso del Folpet, esgrimiendo como único elemento de prueba la afirmación que se contiene en la Orden del Consejero de Agricultura y Agua de 28 de junio de 2008, por la que se deniega el pago de la anualidad 2009 correspondiente a la ayuda concedida para la agricultura ecológica, relativa a que por el Servicio de Sanidad Vegetal se indicó que *"ante la gravedad de los daños se solicitará en caso de ser necesario autorización al CAERM"* (folio 30); sin embargo, lo que no ha resultado probado es el alcance con el que dicha información se llevó a cabo, ya que tal como se desprende de la documentación incorporada al expediente, el CAERM manifiesta que la autorización de uso se produjo única y exclusivamente a los efectos de que los operadores de agricultura ecológica no fueran sancionados, ya que la única opción alternativa (la no utilización del cicatrizante) hubiese supuesto la pérdida del arbolado dañado por el pedrisco (por el propio técnico de la reclamante se afirma al folio 72, que no existen productos autorizados para tal efecto, aunque luego se haya tratado de mantener que sí lo era el oxicloruro de cobre, sustancia admitida en el Anexo II del Reglamento CE 889/2008).

La sola indicación de que se solicitara en caso de ser necesario autorización al CAERM, no permite fundar una relación jurídica de responsabilidad de la Administración. Ha de tener aquella conducta, como dice el Consejo de Estado en su Dictamen 1281/1992, una virtualidad y entidad suficientes para generar el daño, y en este caso no es así, puesto que el Servicio que apunta tal posibilidad no tenía asignadas las funciones en materia de producción ecológica y al hacerlo dejaba bien claro que podía hacerse en caso de que resultase necesario, siempre que ello fuese posible. No se observa, pues, que la información administrativa facilitada a la interesada

que no era errónea, sino, en todo caso, parcial, pueda ser considerada como causa directa e inmediata de la aplicación del producto fitosanitario y, consecuentemente, de la pérdida de la subvención.

Por otro lado, a lo anterior cabe añadir que el principio de confianza y buena fe (sentido común, dice la interesada), que se alega como fundamento de la reclamación, no limita el principio de legalidad que rige la actuación administrativa, y a la reclamante, debidamente asesorada y representada por un técnico en la materia, cabía exigírsele, como afirmábamos anteriormente, el conocimiento de la normativa que rige este tipo de ayudas y que se concreta en el Reglamento CE 889/2008, cuyo Anexo II incluye las únicas sustancias cuyo uso está reconocido, sin que se incluya la posibilidad de que el acaecimiento de circunstancias excepcionales permita, ni a las autoridades competentes ni a los órganos de control, autorizar la aplicación de otros distintos.

Por lo tanto, resultando clara la prohibición de la utilización del Folpet en la producción ecológica, queda excluida la posibilidad de confiar legítimamente en otra información diferente que, además, sólo se apuntaba en términos de posibilidad y estaba dirigida a quien contaba con sus propias fuentes de información y asesoramiento para conocer el riesgo que asumía al aplicar dicho producto. La información facilitada, no podía desvirtuar la vinculación de la interesada (y de la propia Administración), a las previsiones y términos establecidos en la normativa reguladora de las ayudas.

No puede, pues, concluirse que los daños alegados sean consecuencia del funcionamiento del servicio público y revistan la indispensable nota de antijuridicidad.

SEXTA.- Sobre la cuantía indemnizatoria.

Aun cuando la no concurrencia de los elementos necesarios para generar la responsabilidad patrimonial determina que no haya de abonarse indemnización alguna a la reclamante, ello no obsta para que se efectúen las siguientes consideraciones acerca del *quantum* indemnizatorio, dado que el artículo 89 LPAC, al que se remite el artículo 13 RRP, dispone que la resolución decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del procedimiento.

La reclamante concreta los daños sufridos en la pérdida de parte de la anualidad de la subvención correspondiente al ejercicio 2009, que asciende, según ella a 4.276, importe que reclama, y aunque la Administración sostiene que la cantidad denegada es superior, 7.248 euros, (no abonadas, según sostiene la Administración) en el hipotético supuesto de reconocimiento del derecho a una indemnización ésta no podría ir más allá de lo pedido, ya que si así se hiciese se incurriría en incongruencia *extra petitum*, cuya interdicción ha quedado puesta de manifiesto tanto por la jurisprudencia (STS de 2 de febrero de 1980 y SAN de 13 de junio de 2007), como por el Consejo de Estado (Dictamen 2887/2002) y por este Órgano Consultivo (Dictamen 26/2008).

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución que desestima la reclamación de

responsabilidad patrimonial, por no concurrir los requisitos que determinan su existencia.

No obstante, V.E. resolverá.

