



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y
ponente

Sra. Ares González, Consejera

Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 3 de marzo de 2022, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyy1 y otros*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 534/2021

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 30 de noviembre de 2021 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyy1 y otros, debido a los daños y perjuicios sufridos por la pérdida de subvenciones de la PAC del año 2017.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 2 de diciembre de 2021, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 534/2021, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa su ampliación, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014 de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Ramos Antón.

Primero.- Entre los meses de marzo y abril de 2017 el Ayuntamiento de xxxx expidió certificados del reparto de aprovechamientos, a efectos de la PAC, presentando las personas detalladas a continuación en la fecha señalada instancia dirigida a la concesión de las ayudas de la PAC.



Certificado para PAC Solicitud de ayuda

yyy1	6 de abril de 2017	17 de abril de 2017
yyy2	9 de mayo de 2017	5 de mayo de 2017
yyy3	30 de marzo de 2017	26 de abril de 2017
yyy4	29 de marzo de 2017	23 de marzo de 2017
yyy5	23 de marzo de 2017	9 de mayo de 2017
yyy6	29 de marzo de 2017	31 de mayo de 2017
yyy7	30 de marzo de 2017	2 de mayo de 2017
Hermanos yyy8	30 de marzo de 2017	9 de mayo de 2017

Segundo.- Los citados certificados de adjudicación individual de superficies forrajeras en montes catalogados de utilidad pública para la solicitud de ayudas de la PAC 2017, conforme a la Orden de 13 de febrero de 2017 de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se convocan pagos directos, se emiten de acuerdo con la Ordenanza reguladora del aprovechamiento de los bienes comunales y de propios del municipio de 28 de abril de 2015, según el acuerdo del Pleno municipal de 27 de marzo de 2017.

Tercero.- Tres de los citados reclamantes impugnaron judicialmente la citada Ordenanza.

La sentencia nº 39, de 9 de septiembre de 2017, de la Sala de lo Contencioso-administrativo (de Valladolid) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, dictada en el Procedimiento Ordinario 632/2015, declaró nula la expresada Ordenanza reguladora.

Posteriormente, los demandantes instaron la ejecución forzosa de la sentencia, al considerar que el Plan Anual de Aprovechamientos, el reparto de aprovechamientos ganaderos de los montes de utilidad pública del municipio (y, por ende, los certificados acreditativos de dicho reparto emitidos por el Ayuntamiento a efectos de la PAC) y los padrones de beneficiarios de los aprovechamientos y de ganados del municipio aprobados por sendos Decretos de Alcaldía de fecha 6 de abril de 2017, eran actos administrativos de aplicación de la ordenanza anulada y, por tanto, vulneraban la resolución judicial firme que acordaba tal nulidad.

Por Auto 170/2017, de 4 de octubre de 2017, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, dictado en la Ejecución Definitiva 71/2017, en el seno del Procedimiento Ordinario 632/2015, se acuerda:



«PRIMERO.- Declarar radicalmente nulos y sin efecto jurídico alguno, incluyendo las posibles solicitudes de la PAC, el acuerdo del Pleno del ayuntamiento de xxxx de 24 de noviembre de 2016 (Plan Anual de aprovechamientos), el acuerdo plenario de 27 de marzo de 2017 que acordaba el reparto de aprovechamientos ganaderos, y los decretos de 6 de abril de 2017 que aprobaban el padrón de beneficiarios y el padrón de ganados.

»SEGUNDO.- Ordenar la inmediata devolución de las tasas correspondientes a las tasas por aprovechamientos de pastos y de tierras de cultivo en el municipio de xxxx, establecidas en la ordenanza anulada, junto con los intereses legales preceptivos.

»TERCERO.- Remitir copia del presente auto a la Junta de Castilla y León en el que se anula cualquier certificado de aprovechamiento expedido para tener derecho a las solicitudes de las subvenciones de la PAC, a los efectos de la revocación de las ayudas de la PAC indebidamente basadas en los aprovechamientos declarados nulos.

»CUARTO.- Oír a las partes acerca de la posibilidad de apercibimiento de responsabilidades personales del Alcalde de xxxx, Sr. (...), por un plazo de diez días.

»QUINTO.- Desestimar las demás pretensiones. Sin costas”.

Cuarto.- El referido Auto 170/2017 se notificó a los recurrentes, partes en el proceso judicial, el día 10 de octubre de 2017, y se realizó información pública por el Ayuntamiento mediante edictos.

Todos los actuales reclamantes fueron convocados individualmente a reuniones en las que se informaba sobre la citada sentencia.

También se informó del Auto 170/2017, de 4 de octubre, en un punto del orden del día de las sesiones correspondientes a los Plenos del 25 de octubre de 2017 y de 20 de marzo de 2018.

El 2 de febrero de 2018 se emite un nuevo edicto sobre el cumplimiento de la sentencia.

Quinto.- El 2 de julio de 2018 se les devuelve a todos los reclamantes el importe abonado al Ayuntamiento por las tasas por aprovechamientos de pastos y de tierras de cultivo, en cumplimiento del citado Auto 170/2017.



Sexto.- La Dirección General de Política Agraria Comunitaria de la Junta de Castilla y León, tras la notificación del Auto 170/2017, dictó Resolución de 10 de junio de 2019 por la que se inició el procedimiento para declarar indebidamente percibidos por los reclamantes los importes recibidos por sus solicitudes para el pago, en el ejercicio 2017, de la ayuda de régimen de pago básico, de las ayudas a las prácticas agrícolas beneficiosas para el medio ambiente (pago verde) y de otros regímenes de ayuda por superficie contemplados en el Reglamento (UE) nº 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo.

Posteriormente, por Resolución de 1 de junio de 2020, del mismo centro directivo, se declararon indebidamente percibidas por cada reclamante las cuantías percibidas por los citados conceptos y se ordenó su reintegro.

Séptimo.- El 8 de junio de 2021 D. yyy1 y otros presentan una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, al considerar que, si la Dirección General de Política Agraria Comunitaria resolvió que habían percibido indebidamente los importes en concepto de ayudas de la PAC en el ejercicio 2017, fue porque el Ayuntamiento de xxxx, tras haber sido anulado el certificado emitido el 6 de abril de 2017, no emitió un nuevo certificado de aprovechamiento de los pastos de los montes de utilidad pública con base en la Ordenanza reguladora del aprovechamiento de los bienes comunales y de propios del municipio aprobada en el año 1992, la cual recobró su vigencia tras la anulación de la ordenanza aprobada en el año 2015.

Todas las reclamaciones se acumulan en un único procedimiento.

Octavo.- Obra en el expediente un informe jurídico de 24 de octubre de 2021, de la secretaria interventora, que concluye lo siguiente:

“Las solicitudes de los reclamantes deberán inadmitirse por extemporáneas ya que, debiéndose haber presentado las misma antes del 17 de octubre de 2018 (un año después de que a los reclamantes, en su caso, les fuese notificado el Auto 170/2017 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León) o a más tardar el 2 de julio de 2019 (un año después de que fuesen devueltos individualmente, en ejecución del Auto 170/2017, los importes pagados al Ayuntamiento), mientras que las reclamaciones fueron registradas con fecha 8 de junio de 2021.



»En cualquier caso, de haberse presentado en plazo la reclamación, esta debería haber sido íntegramente desestimada al basarse en un daño inexistente y ficticio, que, de haberse producido realmente, resultaría exclusivamente imputable al interesado”.

Noveno.- Concedido trámite de audiencia el 25 de octubre de 2021, los interesados presentan escritos de alegaciones en los que reiteran la pretensión resarcitoria.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

Décimo.- Por Acuerdo del Presidente del Consejo Consultivo de 11 de enero de 2022 se requiere al Ayuntamiento, con suspensión del plazo para emitir el dictamen, para que complete el expediente aportando la necesaria propuesta de resolución.

Decimoprimero.- El 16 de noviembre de 2021 se formula propuesta de resolución, que se remite a este Consejo, en la que propone:

“1º.- Inadmitir las solicitudes de los reclamantes por extemporáneas ya que, debiéndose haber presentado las mismas antes del 17 de octubre de 2018 (un año después de que a los reclamantes, en su caso, les fuese notificado el Auto 170/2017 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León) o a más tardar el 2 de julio de 2019 (un año después de que fuesen devueltos individualmente, en ejecución del Auto 170/2017, los importes pagados al Ayuntamiento), mientras que las reclamaciones fueron registradas con fecha 8 de junio de 2021.

»2º.- Y en cualquier caso, de haberse presentado en plazo la reclamación, desestimar las mismas al basarse en un daño inexistente y ficticio, que, de haberse producido realmente, resultaría exclusivamente imputable al interesado”.

Analizada la documentación, se reanuda el plazo para la emisión del dictamen.



II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.i), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 2.e), del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

3ª.- La reclamación se ha interpuesto por personas legitimadas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 de la LPAC. La competencia para resolver la reclamación corresponde al Alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a los artículos 21.1.s) y 23.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), en relación con el artículo 92, párrafo segundo, de la LPAC.

4ª.- Por lo que se refiere al plazo de interposición de la reclamación, el artículo 67.1 de la LPAC dispone que "Los interesados sólo podrán solicitar el inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuando no haya prescrito su derecho a reclamar. El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

»En los casos en que proceda reconocer derecho a indemnización por anulación en vía administrativa o contencioso-administrativa de un acto o disposición de carácter general, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva".

Con carácter previo, es necesario delimitar el hecho que motiva la indemnización, lo que inexorablemente conduce al antecedente de hecho tercero del presente dictamen, concretamente, a la citada sentencia de 9 de septiembre de 2017, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León,



dictada en el Procedimiento Ordinario 632/2015, y al Auto 170/2017, de 4 de octubre de 2017, del mismo Tribunal, dictado en la Ejecución Definitiva 71/2017 en el seno del referido Procedimiento Ordinario.

La sentencia declaró nula la Ordenanza reguladora del aprovechamiento de los bienes comunales y de propios del municipio, aprobada por Acuerdo Plenario de 28 de abril de 2015.

Posteriormente, los demandantes (tres de los reclamantes actuales) instaron la ejecución forzosa de la sentencia, al considerar que el Plan Anual de Aprovechamientos, el reparto de aprovechamientos ganaderos de los montes de utilidad pública del municipio (y, por ende, los certificados acreditativos de dicho reparto emitidos por el Ayuntamiento a efectos de la PAC) y los padrones de beneficiarios de los aprovechamientos y de ganados del municipio, aprobados por sendos decretos de Alcaldía de 6 de abril de 2017, eran actos administrativos de aplicación de la ordenanza anulada y, por tanto, vulneraban la resolución judicial firme que acordaba tal nulidad.

Como se indicó en el antecedente de hecho tercero, el Auto 170/2017 estableció de manera concluyente:

«PRIMERO.- Declarar radicalmente nulos y sin efecto jurídico alguno, incluyendo las posibles solicitudes de la PAC, el acuerdo del Pleno del ayuntamiento de xxxx de 24 de noviembre de 2016 (Plan Anual de aprovechamientos), el acuerdo plenario de 27 de marzo de 2017 que acordaba el reparto de aprovechamientos ganaderos, y los decretos de 6 de abril de 2017 que aprobaban el padrón de beneficiarios y el padrón de ganados.

»SEGUNDO.- Ordenar la inmediata devolución de las tasas correspondientes a las tasas por aprovechamientos de pastos y de tierras de cultivo en el municipio de xxxx, establecidas en la ordenanza anulada, junto con los intereses legales preceptivos.

»TERCERO.- Remitir copia del presente auto a la Junta de Castilla y León en el que se anula cualquier certificado de aprovechamiento expedido para tener derecho a las solicitudes de las subvenciones de la PAC, a los efectos de la revocación de las ayudas de la PAC indebidamente basadas en los aprovechamientos declarados nulos.



»CUARTO.- Oír a las partes acerca de la posibilidad de apercibimiento de responsabilidades personales del Alcalde de xxxx, Sr. (...), por un plazo de diez días.

»QUINTO.- Desestimar las demás pretensiones. Sin costas”.

Por tanto, el hecho que motiva los daños y perjuicios reclamados es la nulidad de la Ordenanza reguladora del aprovechamiento de los bienes comunales y de propios del municipio del año 2015, que, en los términos que expresamente declara el Auto de ejecución forzosa, incluye las solicitudes de la PAC. Y es evidente y notorio que ha transcurrido más de un año desde que se notificó a los reclamantes la sentencia firme en el año 2017 hasta que se presentaron las reclamaciones de responsabilidad patrimonial el 8 de junio de 2021.

Por lo que se refiere a las resoluciones de la Dirección General de Política Agraria Comunitaria de 1 de junio de 2020, por las que se acuerda declarar indebidamente percibido por cada reclamante las cuantías percibidas y se ordena su reintegro (resoluciones que se remitieron a los interesados), se trata de un acto dictado en ejecución de sentencia y, por tanto, no origina el acto lesivo. Como se ha indicado, el propio auto de ejecución ordena remitir copia del mismo a la Junta de Castilla y León, en el que se anula cualquier certificado de aprovechamiento expedido para tener derecho a las solicitudes de las subvenciones de la PAC, a los efectos de la revocación de las ayudas de la PAC indebidamente basadas en los aprovechamientos declarados nulos.

En definitiva, el acto que origina la lesión por la que se reclama es la citada sentencia, cuya firmeza se notificó a todos los interesados, y no la resolución de la Junta de Castilla y León, que se limita a ejecutar lo ordenado en vía judicial.

Los reclamantes, dentro del año desde la comunicación de la firmeza de la sentencia, podían delimitar perfectamente el importe de la ayuda de la PAC que les fue reconocida y, por tanto, dirigir la correspondiente reclamación de responsabilidad patrimonial contra el Ayuntamiento.

Algunos de los reclamantes consideran que, tras haber sido anulado el certificado emitido el 6 de abril de 2017, el Ayuntamiento no emitió un nuevo certificado de aprovechamiento de los pastos de los montes de utilidad pública con base en la Ordenanza reguladora del aprovechamiento de los bienes comunales y de propios del municipio del año 1992, la cual recobró su vigencia



tras la anulación de la ordenanza del año 2015. Sin embargo, la pretensión fundada en esta supuesta omisión de la Administración también sería extemporánea.

El Tribunal Supremo, recientemente, ha matizado su doctrina sobre la determinación del *dies a quo* de la acción de responsabilidad patrimonial por nulidad de un acto administrativo por sentencia firme, concretamente, una licencia urbanística, en la Sentencia 1160/2021, de 22 de septiembre (rec. 1913/2020): “Para la fijación del momento inicial del plazo de prescripción para exigir la responsabilidad patrimonial derivada de la declaración de nulidad de una licencia que conlleva la demolición de lo ilegalmente construido deberá atenderse, en cada caso, a las circunstancias concurrentes en el concreto supuesto contemplado, de manera que si el interesado estuviera personado en el procedimiento, habrá que estar a la fecha en que le fuera notificada la sentencia firme anulatoria que le afectaba y, en caso de que no estuviera personado en aquél, a la fecha en que conoció o razonablemente pudo conocer el contenido de dicha sentencia”. La Sala no pone el acento en la fecha en que se pronuncia la sentencia, ni en la fecha en que esta se notifica a la última de las partes personadas, ni en la fecha en que la sentencia alcanza firmeza, sino que lo verdaderamente relevante es el momento en que el afectado tiene conocimiento de la sentencia firme anulatoria, porque es en ese momento cuando el interesado puede conocer la existencia y el alcance del daño.

En el caso examinado, aparece acreditado que todos los reclamantes, tanto los personados en el proceso judicial como el resto de interesados, han tenido conocimiento de la existencia de la sentencia y del alcance del daño con anterioridad al año anterior a la fecha de la interposición de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

Finalmente, conviene recordar que en virtud del principio *actio nata* el cómputo para su ejercicio sólo puede comenzar si se conocen con plenitud los aspectos de índole fáctica y jurídica que constituyen presupuestos para determinar su alcance, esto es, cuando se manifiestan al afectado en su precisa dimensión los dos elementos del concepto de lesión: el daño y la comprobación de su ilegitimidad.

La efectividad del daño podía cuantificarse y conocerse por los interesados ya desde la firmeza de la sentencia.



En definitiva, debe concluirse que las reclamaciones son extemporáneas al amparo de lo dispuesto en el artículo 67.1 de la LPAC.

Finalmente, si bien no es necesario entrar en el fondo del asunto, este Consejo quiere remarcar que la Resolución de la Dirección General de Política Agraria Comunitaria de la Junta de Castilla y León de 1 de junio de 2020, que acordó declarar indebidamente percibido por cada reclamante las cuantías percibidas por los citados conceptos y ordena su reintegro, dispone en su fundamento de derecho quinto: "Que de las comprobaciones efectuadas se pone de manifiesto que el importe pagado indebidamente es imputable totalmente al solicitante".

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución desestimatoria, por prescripción, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyy1 y otros, debido a los daños y perjuicios sufridos por la pérdida de subvenciones de la PAC del año 2017.

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