



Sr. S. de Vega, Presidente

Sra. Ares González, Consejera y
ponente

Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 1 de junio de 2023, ha examinado *el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de la entidad local Comunidad de la Ciudad y Tierra de xxx1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 175/2023

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El 24 de abril de 2023 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy, en nombre y representación de la entidad local Comunidad de la Ciudad y Tierra de xxx1.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 27 de abril de 2023, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 175/2023, 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 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 a la Consejera Sra. Ares González.

Primero.- El 17 de enero de 2022 D. yyyy, en nombre y representación de la entidad local Comunidad de la Ciudad y Tierra de xxx1, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Junta de Castilla y León. Alega que la entidad local ostenta la titularidad histórica de los aprovechamientos de pastos de los MUP 1 y 2 -ccc1 y ccc2-, la cual se ha visto afectada por la Resolución de 20 de julio de 2021, de la Dirección



General de Patrimonio Natural y Política Forestal de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, por la que se aprueba la ordenación del grupo de montes 33 "Grupo de montes xxx2 y xxx3", al alterarse la organización espacial y temporal del aprovechamiento de pastos.

Cifra la indemnización que reclama en concepto de lucro cesante en 26.270,30 euros, correspondiente al periodo 2021-2030.

Acompaña al escrito de reclamación, documentación acreditativa de la representación, certificación de la titularidad de los pastos de los MUP 1 y 2, acuerdo de la entidad local de ejercicio de acciones y dictamen pericial. Asimismo, se adjunta el pliego de prescripciones técnicas particulares del año 2019, del aprovechamiento pastoral de dichos montes; la citada Resolución de 20 de julio de 2021, de la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal, notificada el 27 de julio de 2021; el proyecto de 3ª revisión de la ordenación silvopastoral de los montes de xxx3 y, finalmente, escrito de alegaciones presentado por la entidad en el trámite de información pública de la aprobación de la ordenación de los montes de xxx3.

Segundo.- Mediante resolución del delegado territorial de la Junta de Castilla y León en xxx4 de 10 de mayo de 2022, se nombra instructora del procedimiento.

Tercero.- Obra en el expediente informe técnico de la sección de Gestión Forestal del servicio territorial de Medio Ambiente de 27 de octubre de 2022, que señala: "(...) Solicitan los perjuicios y el lucro cesante durante el periodo 2021 a 2030, que es la duración del plan. Uno de los motivos se fundamenta en la exclusión al pastoreo y vedado a todo tipo de ganado, en la zona de reserva 'Umbría de ccc3' y 'Umbría de ccc4' establecidas en el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de nnnn en el monte de utilidad pública Nº 2 «ccc1». El otro se debe al acortamiento del periodo de aprovechamiento a 6 meses respecto a lo que venía siendo tradicional hasta la fecha.

»(...)

»El aprovechamiento de pastos por parte de las personas y sus ganaderías extensivas constituye uno de los aprovechamientos tradicionales que se venía realizando en el Parque Nacional, al igual que la madera, la leña, la caza y otros muchos. La revisión de los planes de ordenación de los montes de xxx3 pertenecientes al Organismo Autónomo de Parques



Nacionales y cuyo derecho de pastos, entre otros, pertenece a la Comunidad de Ciudad y Tierra de xxx1, recogen los preceptos establecidos en la regulación del Parque Nacional, concretamente y fundamentalmente, interpretando el art. 61 del Decreto 16/2019 de la Junta de Castilla y León, de 23 de mayo, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de nnnn. La justificación además se basa en la definición de manera convencional de un rodal maduro en la zona de reserva. Hasta la fecha, salvo alguna querencia, es una zona muy poco frecuentada por ganado doméstico”.

Cuarto.- Concedido trámite de audiencia a la entidad local, el 9 de enero de 2023 se presenta acuerdo de 21 de diciembre de 2022, adoptado por la Junta de la Comunidad de la Ciudad y Tierra de xxx1, en el que se indica: “Primero.- No presentar alegaciones al procedimiento de reclamación patrimonial xxx4-RP2/2022 esperando la Resolución en el Servicio Territorial de Medio Ambiente de xxx4, por estar conformes con el expediente que se está tramitando en dicha unidad”.

Quinto.- El 15 de marzo de 2023 se formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación y se reconoce la indemnización interesada por la entidad local que asciende a 26.270,30 euros.

Sexto.- El 14 de abril se emite informe favorable por la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera 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. Corresponde a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 1.g) 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 (en adelante LPAC), con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (17 de enero de 2022) hasta que se formula la propuesta de resolución (15 de marzo de 2023), lo que supone un incumplimiento del plazo máximo de resolución y notificación establecido en el artículo 91.3 de la LPAC, pero no elimina la obligación de dictar resolución expresa conforme a lo dispuesto en su artículo 21.1.

3ª.- La reclamación se ha interpuesto por la Comunidad de la Ciudad y Tierra de xxx1, legitimada de acuerdo con el artículo 4 de la LPAC.

La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al titular de la Delegación Territorial de xxx4, de conformidad con el artículo 82 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, el artículo 92 de la LPAC y el artículo 20.d) del Decreto 30/2021, de 4 de noviembre, por el que se desconcentran competencias en el titular de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, en los titulares de sus órganos directivos centrales y en los de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

La entidad local ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la LPAC.

4ª.- El artículo 106.2 de la Constitución establece que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”. La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), a la que se remite, de forma genérica, el artículo 81 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo y a la reiterada doctrina del Consejo de Estado y de este Consejo Consultivo, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos: a) daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) antijuridicidad del daño,



en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley; c) imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o la actividad en cuyo ámbito se produce el daño; d) relación de causalidad entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, esto es, que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público; e) ausencia de fuerza mayor. Asimismo, se exige que la reclamación se presente antes de que transcurra un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre un expediente de responsabilidad patrimonial por daños y perjuicios causados como consecuencia de la aprobación de un nuevo plan silvopastoral, en aplicación del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de nnnn (PRUn), mediante Resolución de 20 de julio de 2021, de la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal, por la que se aprueba el plan de ordenación de los montes que incluyen la ordenación del aprovechamiento de pastos de los MUP 1 y 2, en el término municipal de xxx2. Dicha ordenación supone una modificación de la zonificación del pastoreo, que se concreta en el establecimiento de dos zonas de reserva en el área denominada "Umbría de ccc3" y "Umbría de ccc4" en las que el pastoreo resulta prohibido, y en la alteración de la distribución anual del pastoreo que establece una planificación de la actividad que supone un detrimento de los días pastables al año, que se concreta en una reducción anual de 14 días efectivos sobre un total de 199 días totales por campaña, periodo de aprovechamiento que venía siendo tradicional hasta la fecha.

El artículo 11 de la Ley 7/2013, de 25 de junio, de declaración del Parque Nacional de nnnn, establece como instrumento para la planificación de la gestión del parque nacional el PRU, cuya elaboración corresponde, de forma conjunta, a la Comunidad de Madrid y a la Junta de Castilla y León. En el ámbito territorial de nuestra Comunidad Autónoma el PRUn fue aprobado por el Decreto 16/2019, de 23 de mayo. Tal Decreto, en su artículo 105, dispone que, "Sin perjuicio de lo contenido en los apartados 4 y 5 del artículo 3 de la Ley 7/2013, de 25 de junio de declaración del Parque Nacional de nnnn, las limitaciones que en aplicación de este PRUn pudieran establecerse sobre derechos e intereses patrimoniales legítimos o actividades que vinieran realizándose con anterioridad a su entrada en vigor y resultaran incompatibles con su contenido, así como cualquier limitación en el ejercicio de los mencionados derechos que el titular no tenga el deber jurídico de



soportar, serán objeto de indemnización a quienes corresponda la titularidad, conforme a lo establecido en la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa y en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.

Por su parte, es un hecho no controvertido que la Comunidad de la Ciudad y Tierra de xxx1 ostenta la titularidad histórica del derecho de aprovechamiento de pastos en los MUP ccc1 y ccc2. Así consta en la certificación de 29 de diciembre de 2022, que obra en el expediente, que indica: “(...) en el Inventario de Bienes, resulta que consta que es propiedad de la Comunidad de la Ciudad y Tierra de xxx1, (...), identificado con el número 5, los siguientes bienes:

»Derechos Reales nº 13.-Derechos de aprovechamiento de pastos, aguas, leñas muertas, secas y otros de los Reales Pinares de xxx3 y ccc2.

»Los Reales Pinares de xxx3 se refieren actualmente a los Montes de utilidad Pública nº 1 ‘ccc5’ y Monte nº 2 ‘ccc6’ del Catálogo de Montes de Utilidad Pública”.

Como se ha expuesto, en virtud de la Resolución de la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal de 20 de julio de 2021, por la que se aprueba el plan de ordenación de los montes que incluyen la ordenación del aprovechamiento de pastos de los MUP 1 y 2, en el término municipal de xxx2, se aprueba un plan silvopastoral en el que se imponen limitaciones y prohibiciones en el aprovechamiento pastoral de titularidad local. Así, la propuesta de resolución señala “la modificación de la zonificación del pastoreo (que se concreta en la exclusión al pastoreo y vedado a todo tipo de ganado en zonas anteriormente pastables) y en la modificación de la distribución anual del pastoreo (que se concreta en el acortamiento del periodo de aprovechamiento respecto a lo que venía siendo tradicional hasta la fecha)”.

En consecuencia, en atención a la previa y reconocida titularidad de los pastos de la entidad local y de su efectivo aprovechamiento por los ganaderos de xxx3 en la modalidad de ganadería extensiva según consta en el informe de la sección territorial de Gestión Forestal de 9 de julio de 2021, parece evidente la existencia de relación de causalidad entre los daños y perjuicios sufridos y la actuación de la Administración pública, al imponer la nueva ordenación de gestión forestal restricciones al aprovechamiento de



pastoreo. Por ello, corresponde a la Administración autonómica asumir un adecuado resarcimiento por la pérdida del derecho al pastoreo que se materializa en rentas cesantes que deben ser indemnizadas.

6ª. En cuanto al *quantum* indemnizatorio, el dictamen pericial aportado por la entidad local cifra la indemnización en 26.270,30 euros en concepto de lucro cesante por un periodo temporal desde el 2021 hasta el 2030, año en el que finaliza la vigencia del plan aprobado, mientras que el informe técnico emitido por la Sección territorial de gestión forestal estima el lucro cesante en 39.842,16 euros.

Al hilo de lo expuesto, la propuesta de resolución dispone que "la Resolución de 20 de julio de 2021, de la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal, por la que se aprueba la ordenación del grupo de montes 33 «Grupo de Montes de xxx2 y xxx3», que incluye los montes con número de utilidad pública 1 y 2, de la provincia de xxx4, prevé que la fecha de fin de vigencia del Plan Especial de dicho documento es el 31/12/2030. La institución de la responsabilidad patrimonial tiene como fundamento el resarcimiento por un daño real y efectivo que ya ha sido producido. La Resolución de 20 de julio de 2021 prevé su aplicación en un horizonte de diez años y tiene vocación de ser aplicada durante este periodo, pero, como cualquier norma de carácter general, su vigencia no es inamovible, sino que es susceptible de ser derogada o modificada por una Resolución posterior, por lo que no se podría abonar una indemnización de daños a futuro, cuando existe la posibilidad de que no lleguen a materializarse. Por ello, se considera procedente establecer un calendario de pago a anualidad vencida, siendo abonado únicamente el valor de la lesión ya producida. De lo expuesto se deduce que, al día de la fecha, solo se podrían abonar los daños reales y efectivos producidos desde la aprobación de la Resolución que fundamenta la limitación de sus derechos por el órgano competente de la Junta de Castilla y León, es decir, el 20 de julio de 2021, hasta el 31 de diciembre de 2022".

En este sentido cabe advertir que la aprobación del plan de gestión forestal para la conservación y ordenación silvopastoral priva de manera definitiva a la entidad local de un derecho de contenido patrimonial, durante la vigencia del plan de 2021 a 2030, lo que permite calcular la indemnización debida anualmente. Sin embargo, la jurisprudencia consolidada configura como presupuesto básico del nacimiento de la responsabilidad patrimonial la existencia de un daño real y efectivo, concepto que excluye un daño futuro o posible, sin que pueda admitirse en este momento la producción real de los daños reclamados más allá del ejercicio vencido.



En consecuencia, la Administración consultante deberá abonar el *quantum* indemnizatorio correspondiente a los años 2021 y 2022, sin olvidar que el proyecto de ordenación silvopastoral se aprobó por la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal por resolución de 20 de julio 2021, y que según la 3ª revisión de la ordenación de los montes de xxx3 que obra el expediente su vigencia comienza desde su aprobación por el órgano competente. Así dispone "Se propone como vigencia del presente Proyecto de Ordenación silvopastoral de los montes de xxx3 diez años, desde la aprobación del mismo por el órgano competente de la Junta de Castilla y León".

Todo ello sin perjuicio de la actualización de su importe a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial (artículo 34.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre).

En definitiva, a la vista de todo lo expuesto, este Consejo considera que la reclamación de responsabilidad patrimonial debe estimarse parcialmente.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución estimatoria parcial en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy, en nombre y representación de la entidad local Comunidad de la Ciudad y Tierra de xxx1.

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