



Sr. S. de Vega, presidente y
ponente

Sr. Ramos Antón, consejero
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 11 de enero de 2024, ha examinado *el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyy1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 515/2023

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 7 de diciembre 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 Dña. yyy1, debido a los daños y perjuicios sufridos a causa de su exclusión del reparto de parcelas comunales.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 14 de diciembre de 2023, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 515/2023, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, 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 presidente del Consejo, correspondió su ponencia al consejero Sr. S. de Vega.

Primero.- El 2 de diciembre de 2022 Dña. yyy1 presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1, debido a los daños y perjuicios sufridos por haber sido excluida del reparto de parcelas comunales del municipio por el hecho de ser jubilada.



Señala que en su momento presentó demanda frente al Ayuntamiento que dio lugar al Procedimiento Abreviado 316/2021 seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 1 de xxx2. En dicho procedimiento se dictó la sentencia nº 70/2022, de 22 de febrero, que estimó íntegramente las pretensiones de la recurrente (hoy reclamante) frente a la resolución de 5 de noviembre de 2019 de la Alcaldía, denegatoria de la solicitud de 11 de octubre de 2019 respecto del reparto de parcelas comunales efectuado el 25 de septiembre de 2019. Y ello con base en que dicho reparto es, en palabras de la propia resolución judicial "nulo de pleno derecho al no haberse seguido el procedimiento debido".

Solicita una indemnización total de 45.769,55 euros.

Aporta junto con la reclamación copia de la sentencia e informe pericial de valoración de daño emitido por ingeniero técnico agrícola colegiado.

Segundo.- Mediante resolución de la Alcaldía de 2 de mayo de 2023 se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del expediente.

En la misma fecha se solicita informe técnico a los servicios de la Diputación. Dicha petición es reiterada el 22 de mayo y el 2 de agosto.

Tercero.- El 2 de mayo el instructor admite la prueba propuesta por la reclamante, consistente en el informe técnico pericial con citación del perito.

El 18 de mayo siguiente el perito redactor del informe comparece ante el instructor del procedimiento con el resultado que consta en el expediente.

Cuarto.- El 18 de septiembre la técnica del Servicio de Desarrollo Rural y Medio Ambiente de la Diputación emite el informe solicitado.

Quinto.- El 23 de octubre se concede trámite de audiencia a la reclamante, quien solicita copia del expediente el 2 de noviembre. No consta que haya presentado alegaciones.

Sexto.- El 26 de noviembre de 2023 se formula propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación, en la que se reconoce a la interesada una indemnización de 12.923,86 euros.



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, 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 persona legitimada, de acuerdo con 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), 21.3 y 23.4 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.

La reclamación se ha interpuesto 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 54 de la LBRL.



Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la reiterada doctrina del Consejo de Estado, así como la 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 una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos como consecuencia de la exclusión de la reclamante del reparto de parcelas comunales, por su condición de jubilada.

En la esfera de las Administraciones locales, el artículo 54 de la LBRL establece que "Las Entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa". Este precepto se reproduce, prácticamente de forma literal, en el artículo 223 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/86, de 28 de noviembre.

Se hace necesaria una valoración individualizada de cada supuesto que permita apreciar si el daño alegado es imputable a la actividad administrativa desarrollada o bien concurren factores que hacen quebrar la relación de causalidad precisa para declarar la responsabilidad administrativa.

A estos efectos, corresponderá a la parte interesada acreditar que los daños traen causa directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal del servicio público, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, el principio general



sobre la carga de la prueba contenido en el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración, dispone el artículo 67.2 de la LPAC. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados por la parte contraria.

Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por la reclamante, ha de analizarse si dicho daño fue o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito este indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

En el supuesto sometido a consideración, el nexo de causalidad no se discute por parte de la Administración. La propia sentencia a la que se ha hecho referencia (firme en virtud de la cuantía del procedimiento) es clara a este respecto y en su fundamento de derecho noveno concluye:

“Llegados a estas alturas, ya se puede deducir que la pretensión de la recurrente Doña yyy1, acreditada la vecindad de su patrocinada por empadronamiento, lo que no se discute de contrario, ha de prosperar puesto que no puede ser descartada como posible adjudicataria del disfrute de las parcelas comunales, aparte de que el reparto de las hectáreas del Monte ccc efectuado en secreto entre determinados beneficiarios (ocho, al parecer), excluyendo al común de los vecinos de la localidad de xxx1, resulta ser nulo de pleno derecho al no haberse seguido el procedimiento debido, contando con la correspondiente publicidad para los posibles interesados.

»El recurso, pues, debe ser estimado en tanto en cuanto no se plantea en el petitum de la demanda rectora la reposición de Doña yyy2 en la reposición de su situación jurídica individualizada, si no la declaración de su derecho y ello con independencia de la eventual reclamación que pueda deducir contra el consistorio municipal por no haberse publicitado el procedimiento debido para la adjudicación de quiñones entre todos los vecinos del pueblo”.

Y es que en cuanto al requisito de no estar jubilado, la sentencia considera:



“Que si `todo vecino de xxx1 tiene derecho a disfrutar de los quiñones dentro del marco que las normas y la costumbre establecen´ en dicho estatus ha de integrarse a Doña yyy1, porque pese a `tratarse de una ciudadana jubilada´ cumple con la normativa básica aplicable reseñada.

»Que Doña yyy1 no puede ser discriminada por el mero hecho de ser una `ciudadana jubilada´, pero que tampoco se puede favorecer a los interesados vecinos menores de sesentaicinco años, con residencia efectiva en la localidad y ser agricultor profesional en situación laboral en activo, como si los demás vecinos que carecieran de trabajo, pese a tener una situación económica más desfavorable, no pudieran beneficiarse de dicho aprovechamiento comunal.

»(...)

»Que si conforme al exponiendo primero de la Resolución de 5 de Noviembre de 2019, la convocatoria secreta del 25 de septiembre de 2019 en tanto en cuanto estaría dirigida única y exclusivamente a todos los agricultores interesados no jubilados, conculca los derechos del `común de los vecinos´ que no se dediquen a la agricultura y no estén en activo (...).”

Es más, tal sentencia llega incluso a apreciar la existencia de indicios de delito en la actuación administrativa, al concluir: “Líbrese testimonio de particulares de esta sentencia, de los autos del presente procedimiento abreviado y del expediente administrativo remitiéndose al Juzgado de Instrucción de xxx3, al que por turno corresponda, con el fin de que sea depurada la responsabilidad penal en que hayan podido incurrir la Alcaldía y demás miembros del Ayuntamiento de xxx1 al dictar la Resolución de 5 de Noviembre de 2019 y acordar clandestinamente el 25 de septiembre de 2019 el reparto de las parcelas comunales sin efectuar previa convocatoria ni dar ningún tipo de publicidad, omitiendo absolutamente el procedimiento debido para tal acuerdo”.

En definitiva, todas las circunstancias expuestas determinan que deba considerarse acreditado el nexo causal entre los daños y el funcionamiento del servicio público municipal y, por ello, apreciarse la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración.

6º.- Respecto a la cuantía de la indemnización, es esta la principal controversia en este caso.



El informe pericial aportado junto con la reclamación valora los daños totales en 45.769,55 euros.

Por su parte, el informe emitido a instancias del Ayuntamiento por el Servicio de Desarrollo Rural y Medio Ambiente de la Diputación Provincial asume un total de 25.462.29 euros.

Finalmente, la propuesta de resolución considera que el valor de los daños indemnizables asciende a un total de 12.923,86 euros.

Esta última cuantía, recogida en la propuesta de resolución, ha de ser rechazada de plano por este Consejo Consultivo. La propuesta lo justifica señalando:

“Que según se ha consultado con técnico competente los gastos por hectárea son de mayor importe que los que refleja el informe de Diputación, estimándose en unos 350,39 €/Ha., por lo que considerando los mismos rendimientos y precios medio por año y hectárea, resultaría que la Valoración ascendería a 12.923,86 € que sería la pérdida económica que habría dejado de percibir D^a yyy1.

»Que preguntados los agricultores de la zona sobre el particular manifiestan que es más ajustada a la realidad la valoración de la pérdida económica por la cantidad de 12.923,86 euros”.

No queda claro a quién se refiere el Ayuntamiento cuando alude a un “técnico competente”, cuyo informe en ningún caso obra en el expediente, ni consta que se haya propuesto dicha prueba. Tampoco se indica quiénes son los agricultores a los que se ha consultado sobre esta cuestión y, en cualquier caso, no se ha dado traslado de dicha conclusión a la reclamante, causándole una evidente indefensión lo cual merece un severo reproche.

En cuanto a las discrepancias entre el informe de la reclamante y el emitido por la Diputación, como ya ha tenido ocasión de pronunciarse este Consejo (por todos, dictamen 440/2023, de 15 de noviembre):

“Ante la discrepancia en cuanto a la causa de los daños y por lo que se refiere a la valoración de la prueba pericial, la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2022 (rec. 5631/2019)



matiza los criterios tradicionales expuestos y encierra una detallada, precisa y completa doctrina sobre el valor de los informes de los expertos al servicio de la Administración.

»La citada sentencia considera que, cuando concurre un experto privado y uno de la Administración, a la hora de valorar los informes periciales contradictorios, no debe prevalecer el informe pericial de la Administración por la simple mayor objetividad o imparcialidad de los expertos al servicio de la misma. Esto no es lo que la ley requiere. La Sentencia considera que se debe examinar la mayor o menor solidez de cada uno de los dictámenes periciales, teniendo en cuenta sus fuentes, su desarrollo expositivo, e incluso el prestigio profesional de su autor. Por tanto, no se puede otorgar implícitamente el carácter de prueba tasada o legal a los dictámenes e informes provenientes de la Administración”.

En este caso, este Consejo considera que el informe pericial aportado junto con la reclamación presenta una mayor solidez y motivación que el informe pericial emitido por la Diputación. Y no sólo por la propia extensión de los informes (seis folios frente a apenas dos) sino especialmente por la justificación y motivación de las partidas a indemnizar y especialmente por su referencia a los Anuarios de Estadísticas Agrarias de Castilla y León, datos provisionales de producción (t) y de superficie (ha) para el año 2021, recogidos también en las Estadísticas Agropecuarias de la Junta de Castilla y León, adjuntando varios cuadros justificativos del mismo, frente al informe de la Diputación, que se limita a plasmar una serie de cantidades sin especificar de donde provendrían.

Por todo lo expuesto, se considera adecuada la indemnización de 45.769,55 euros fijada por el perito de la reclamante.

Todo ello, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial (artículo 34.3 de la LRJSP).



III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución estimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyy1, debido a los daños y perjuicios sufridos a causa de su exclusión del reparto de parcelas comunales.

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