

Dictamen nº: **327/15**
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **17.06.15**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 17 de junio de 2015, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en relación con la reclamación formulada por M.J.G.G. sobre reclamación de responsabilidad patrimonial a la Comunidad de Madrid por los perjuicios económicos ocasionados como consecuencia de la pérdida de cultivos de olivos en la localidad de Torremocha del Jarama.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 14 de julio de 2008 tuvo entrada en el registro de la Consejería de Economía y Hacienda una reclamación de responsabilidad patrimonial en relación con los perjuicios económicos ocasionados como consecuencia de la pérdida de los cultivos de olivos afectados con ocasión de la tramitación del procedimiento de concentración parcelaria efectuado en Torremocha del Jarama.

La reclamante manifestaba ser propietaria de la parcela aaa del polígono bbb del término municipal de Torremocha del Jarama, con futura denominación Parcela ccc del Polígono ddd de la concentración parcelaria que se estaba practicando por parte de la entonces Consejería de Economía

e Innovación Tecnológica (Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural). En la citada parcela se cultivaban viñas y olivos, situados éstos en las lindes.

Señalaba que, según el Decreto 176/2003, de 17 de julio, por el que se declara de utilidad pública y urgente ejecución la concentración parcelaria de Torremocha del Jarama, la referida parcela quedaba incluida en el perímetro de la concentración parcelaria.

Según boletín individual de la propiedad de bases provisionales, la parcela tenía una superficie total de 11.589 m² de 6^a clase y, según la ficha de atribuciones del proyecto, pasó a denominarse n°. de propietario ccc masa eee del polígono ddd con una superficie de 11.132 m² de 6^a categoría, lo que supuso una merma de 457 m².

Indicaba que los metros cedidos a la concentración se situaban en el borde del camino donde se ubicaban los olivos, cultivo que quedó afectado por la cesión sin haber sido incluidos en el procedimiento de valoración del terrero ni valorada su pérdida como daños a indemnizar, limitándose a arrancarlos porque molestaban en las actuaciones de reparcelación.

Hacía referencia a un informe elaborado por la Comunidad de Madrid, relativo a la cantidad de olivos afectados, donde constaba que en algunos casos, entre ellos el suyo, no se avisó a los propietarios de que los cultivos iban a ser arrancados a fin de que dispusieran de ellos.

En otro caso y pese a haberles avisado, muchos olivos han quedado inservibles para su posterior trasplante en tanto que otros olivos simplemente han desaparecido.

Concluía, finalmente, que no se les avisó de que los olivos iban a ser arrancados, actuación que además se llevó a efecto de forma poco delicada,

lo cual ocasionó daños a los olivos que imposibilitaron su reutilización, o bien, desaparecieron por no ser avisados con la suficiente antelación.

Solicitaba por ello una indemnización por importe total de quince mil seiscientos euros (15.600 €), con el siguiente desglose:

Valor de mercado de 15 olivos..... 600 €

Lucro cesante (20 € x 50 años de explotación de 15 olivos)..... 15.000 €

Adjuntaba a su escrito de reclamación: copia de escritura de aprobación y protocolización de operaciones particionales; ficha de atribuciones del proyecto de concentración parcelaria de la zona de Torremocha del Jarama; ortofoto y parcelario superpuesto extraído del sistema de identificación de parcelas agrícolas (SIGPAC); documentación fotográfica del estado en el que quedaron algunos olivos; y escrito de alegaciones presentado durante el procedimiento de concentración parcelaria.

En ese escrito la reclamante expone que su finca se ve reducida de 11.589 a 11.132 metros cuadrados. Esos metros “*expropiados*” se encuentran en el borde del camino donde se encuentran olivos que serían afectados por la expropiación sin que hayan sido valorados a la hora de establecer el valor del terreno. Por ello solicita que sea revisada la concentración parcelaria y la valoración de la finca a los efectos de valorar los olivos.

No consta sello de registro alguno sino un “*recibí*” firmado por una persona de la empresa consultora A.

SEGUNDO.- A causa de la referida reclamación se ha instruido el correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial.

El primer documento obrante en el expediente es una nota interior de 16 de febrero de 2011 por la que el instructor solicita informe ampliatorio

al de 24 de septiembre de 2008 pronunciándose sobre: a) la remisión del informe mencionado por la reclamante en su escrito en el que se recoge que los propietarios de olivos no fueron avisados, b) posibilidad de estimar la reclamación, c) remisión del contrato suscrito con la empresa que procedió a arrancar los olivos.

Esa petición es reiterada el 16 de diciembre de 2014.

El 11 de febrero de 2015 el director general de Medio Ambiente remite un escrito al que adjunta: a) listas de propietarios de parcelas que lindaban con la red de caminos y en las que había viñedo u olivar entendiendo que puede ser este el informe al que alude la reclamante; b) informe propuesta de la Subdirección General de Política Agraria y Desarrollo Rural; c) copia del contrato con la empresa a la que se le adjudicaron los trabajos de ejecución de la red de caminos rurales de la concentración parcelaria y d) informe del director general de Medio Ambiente de 24 de septiembre de 2008.

Las mencionadas listas se titulan “*resumen del número de olivos afectados por el proyecto de caminos de la concentración parcelaria de Torremocha del Jarama*”. En las mismas se hace constar que los caminos han afectado a 36 parcelas de 32 propietarios con un total de 147 olivos afectados. En concreto se recoge que:

“*Se envió un listado al ayuntamiento que recogía los propietarios de olivar y viñedo, aunque sólo se avisó a los propietarios de olivos (y tal vez de en este punto surgió la confusión) el ayuntamiento avisó a 14 propietarios (más el propio ayuntamiento 15) correspondiéndoles a todos ellos la propiedad de 72 olivos.*

Por lo tanto quedaron sin avisar 17 afectados que tenían en propiedad 75 olivos”.

Consta un listado de propietarios no avisados en el que no figura la reclamante. Otro listado recoge una serie de parcelas afectadas por el plan de obras en algunos de cuyos nombres (entre ellos el de la reclamante) figura la anotación manuscrita “*AVISADO*”.

En el informe propuesta emitido el 27 de enero de 2015 por el subdirector general de Política Agraria y Desarrollo Rural se afirma que:

“(...) El 24 de mayo de 2007, en cumplimiento del artículo 197.2 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, se emitió aviso de la aprobación y encuesta pública del Proyecto de concentración parcelaria de Torremocha de Jarama (insertado en el tablón de anuncios del Ayuntamiento de Torremocha de Jarama desde el 7 de junio al 11 de julio de 2007), proyecto en el que se especifican los anchos de los caminos de la red. A partir de ese momento los propietarios tuvieron más de 6 meses (las obras se iniciaron en enero de 2008) para retirar los olivos que pudieran resultar afectados por los ensanchamientos y nuevos trazados, cosa que hicieron varios propietarios, sin perder por tanto ni los olivos ni el posible lucro cesante.

- A pesar de la falta de obligatoriedad por parte del Área de Desarrollo Rural de llevar a cabo ningún otro tipo de aviso o actuación adicional respecto a la establecida en el art. 197, este Área de Desarrollo Rural tuvo a bien solicitar la colaboración del Ayuntamiento Torremocha de Jarama con la finalidad de que éste avisara a los propietarios afectados, cosa que realizó con éxito en casi todos los casos. De hecho, la reclamante consta como "avisada" de manera manuscrita con la letra del Director de las obras de referencia, M.C.Z., y no consta en el listado de afectados con los que no se consiguiera contactar”.

Entiende que no procede la responsabilidad patrimonial solicitada.

Se ha incorporado al expediente el informe emitido por el director general de Medio Ambiente, de 24 de septiembre de 2008, en el que, tras recordar que la concentración parcelaria se rige por la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de enero de 1973, destaca que su artículo 59.3 establece:

“Cuando se trate de terrenos sujetos a concentración, sus propietarios no serán indemnizados en metálico, sino que el valor de aquéllos será computado en las bases, sin perjuicio de las demás indemnizaciones establecidas en el artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa”.

Tras reproducir literalmente el artículo 52 de esta última Ley recuerda que el artículo 196 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario establece que:

“Las tierras aportadas a la concentración se agruparán por clases según su productividad y cultivo, asignándose a cada clase un valor relativo al efecto de llevar a cabo compensaciones cuando resulten necesarias”.

Destaca que en el proceso de concentración realizado en Torremocha de Jarama se fijaron los coeficientes de compensación de la zona en las bases definitivas de la zona, declaradas firmes el 5 de mayo de 2008 por el Director General de Agricultura y Desarrollo Rural, estableciendo siete clases de tierra con su correspondientes coeficientes (puntos/m²)

Por ello:

“Cómo puede apreciarse, la Comisión Local de la zona no consideró la valoración del vuelo, sino únicamente la del suelo (las tierras y sus calidades). Dicha valoración del vuelo, no se efectuó ya

que a los propietarios de olivares y viñedos se les adjudicaron fincas de reemplazo en el mismo punto en el que se encontraban las fincas primitivas, efectuándose las compensaciones, en base a los valores fijados y aprobados.

Cabe aclarar, no obstante en este punto, que con fecha 24 de mayo de 2007 se emitió aviso por parte del Jefe de Área de Desarrollo Rural de la aprobación y encuesta pública del Proyecto de Concentración Parcelaria de la zona de Torremocha de Jarama, siendo insertado en el tablón de anuncios del Ayuntamiento de Torremocha desde el 7 de junio al 11 de julio de 2007.

En este proyecto, se especifican los anchos y los trazados de los nuevos caminos y sin perjuicio de que se respetan los emplazamientos de olivares y viñedos, en aquellas fincas que linden con caminos existentes cuyo ancho ha de ser ampliado (pasando por ejemplo de los cuatro metros existentes a los ocho proyectados) o en aquellas otras en las cuales por necesidades de la nueva configuración de las fincas de reemplazo se han de abrir nuevos caminos, dicho trazado puede afectar a un número pequeño de olivos. Pero una vez aclarado esto, se entiende que los propietarios afectados por dichas actuaciones han tenido más de seis meses (las obras se iniciaron en enero de 2008) para retirar los olivos que pudieran ser afectados por dichos ensanchamientos y nuevos trazados, tal y como han hecho varios de la zona, sin perder por tanto ni los olivos ni el posible lucro cesante de los mismos”.

Mediante escrito de la jefe de Área de Recursos e Informes, de 10 de marzo de 2015, notificado el día 12 siguiente, se confirió trámite de audiencia a la reclamante, no constando la presentación de alegaciones dentro del plazo concedido para ello.

Finalmente, la Secretaría General Técnica de la Consejería formuló propuesta de resolución, de 20 de mayo de 2015, en el sentido de desestimar la reclamación patrimonial, al no apreciarse la existencia de nexo causal entre la actividad de las Administraciones Públicas y el daño alegado, así como la falta de efectividad del mismo al considerar el daño reclamado (producción de los olivos) una “*expectativa*”.

TERCERO.- El consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, mediante oficio de 20 de mayo de 2015 que ha tenido entrada en el registro del Consejo Consultivo el día 25 de mayo, formula preceptiva consulta por el trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección III, presidida por el Excmo. Sr. D. Javier María Casas Estévez, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 17 de junio de 2015.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 13.1.f).1º de su Ley Reguladora 6/2007, de 21 de diciembre (LCC), por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello, según el artículo 14.3 de la LCC.

El dictamen ha sido evacuado en el plazo ordinario que establece el artículo 16.1 de la LCC.

SEGUNDA.- La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139.1 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) en cuanto propietaria de la parcela en la que existían diversos olivos cuya destrucción atribuye a la actuación de la Comunidad de Madrid.

La legitimación pasiva corresponde a la Comunidad de Madrid en cuanto ostenta competencia exclusiva de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado en materia de *“Agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias”* –artículo 26.3.1.4 del Estatuto de Autonomía–.

Respecto a la tramitación del procedimiento, se ha recabado el informe de los servicios a los que se imputa la producción del daño conforme el amparo del artículo 10.1 del RRP, se ha admitido y practicado la prueba propuesta por la reclamante e igualmente se ha evacuado el trámite de audiencia de acuerdo con los artículos 84 de la LRJ-PAC y 11.1 del RRP.

No obstante no puede dejarse de hacer una llamada de atención sobre el que una reclamación, presentada el año 2008, haya estado paralizada el año 2008 al 2011 y que algún informe solicitado por el instructor haya tardado más de tres años en emitirse, dilaciones completamente inadmisibles.

En cuanto al plazo, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial conforme el artículo 142.5 de la LRJ-PAC tienen un plazo de prescripción de un año desde la producción del hecho que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En este caso el arranque de los olivos tuvo lugar a raíz de las obras que, según la propia Administración, se iniciaron

en enero de 2008. Por ello la reclamación presentada el 14 de julio de ese año está comprendida en el plazo legal.

TERCERA.- Entrando ya a analizar el fondo de la pretensión que formula la entidad local reclamante, debemos partir de la consideración de que el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que tiene su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución, y su desarrollo en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, supone la concurrencia de los siguientes requisitos, según una constante y reiterada jurisprudencia, de la que puede destacarse la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2011 (recurso 3261/2009):

- a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicoicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.
- b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal.
- c) Ausencia de fuerza mayor.
- d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta.

Igualmente, recoge dicha sentencia que:

“La jurisprudencia de esta Sala (por todas la STS de 1 de julio de 2009, recurso de casación 1515/2005 y las sentencias allí recogidas) insiste en que no todo daño causado por la Administración ha de ser reparado, sino que tendrá la consideración de auténtica lesión resarcible, exclusivamente, aquella que reúna la calificación de antijurídica, en el sentido de que el particular no

tenga el deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación administrativa”.

CUARTA.- A diferencia de otras Comunidades Autónomas que han aprobado leyes específicas en esta materia, en la Comunidad de Madrid la concentración parcelaria se sigue rigiendo por la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario aprobada por Decreto 118/1973, de 12 de enero (LRYDA), norma a la que habrá que estar a la hora de analizar la presente reclamación.

En definitiva la reclamación considera que no se le indemnizaron adecuadamente los olivos que, existentes en la parcela de origen de su propiedad, al pasar a formar parte de la red de caminos parcelarios fueron arrancados por la empresa que construyó tales caminos sin que la reclamante fuera avisada a tiempo para proceder a su replantación.

Ahora bien, hay que indicar que estamos ante una expropiación a los efectos de la construcción de los caminos no ante la concreta operación de subrogación real en que consiste la concentración por la que unas parcelas se sustituyen por otras.

A este respecto y en lo que respecta a las expropiaciones en zonas de concentración parcelaria el artículo 59 de la LYRDA distingue entre las expropiaciones de terrenos no sujetos a concentración (apartado 1º) necesarias para obras de mejora comprendidas en el Plan aprobado por el Ministerio, en cuyo caso el extinto IRYDA podía utilizar el procedimiento urgente establecido en la Ley de Expropiación Forzosa y (apartado 3º) “*Cuando se trate de terrenos sujetos a concentración, sus propietarios no serán indemnizados en metálico, sino que el valor de aquéllos será computado en las bases, sin perjuicio de las demás indemnizaciones y garantías establecidas en el artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa*”.

Nos hallamos ante una expropiación de unos terrenos sujetos a concentración parcelaria pero sin que se haya utilizado la declaración de urgencia de ocupación de los bienes afectados prevista en el artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa cuyo apartado 5º prevé expresamente la indemnización del importe de los perjuicios derivados de la rapidez de la ocupación como partida diferente del valor del suelo.

En este caso la Administración afirma que avisó a la reclamante de la actuación por la que se iban a arrancar los olivos y aporta dos listados, uno de propietarios a los que no se les pudo avisar y otro en el que figura la reclamante como uno de los que fueron avisados. La reclamante no solo no ha desvirtuado esa afirmación sino que ni siquiera la ha negado al no haber formulado alegaciones en el trámite de audiencia.

La reclamante afirma que los olivos no fueron tenidos en cuenta a la hora de valorar la finca pero tampoco lo prueba y además la vía para reclamar frente a esa supuesta valoración incorrecta no es la de la responsabilidad patrimonial de la Administración sino los recursos procedentes contra los actos de la concentración parcelaria

La reciente sentencia del Tribunal Supremo de 23 de febrero de 2015 (recurso 299/2014) recuerda que:

“Esta situación jurídica consolidada tampoco puede ser revisada mediante el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial, que tiene como presupuesto esa previa declaración de ilegalidad del acto administrativo causante y que no constituye ni puede sustituir los medios de impugnación establecidos en el ordenamiento jurídico y tampoco abrir una nueva vía de revisión cuando se han agotados aquellos, invocando, como se hace en este caso, vicios o motivos de ilegalidad del acto causante cuando no se trata de la impugnación del

mismo sino exclusivamente de una reclamación de responsabilidad patrimonial”.

No consta que la reclamante impugnase la clasificación de su parcela ni el coeficiente asignado sino que, únicamente, aporta un escrito de reclamación sin fecha ni sello de registro y en el que figura un recibí de un particular cuya identidad se desconoce.

Por todo ello no procede estimar la presente reclamación de responsabilidad.

En mérito a todo lo anterior, este Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la presente reclamación al no tener el daño alegado la condición de antijurídico.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a este Consejo de conformidad con lo establecido en el artículo 3.7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Madrid, 17 de junio de 2015