



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 18 de diciembre de 2008, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de sssss, S.A.*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 2 de diciembre de 2008, 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 sssss S.A., debido a los daños sufridos en la vivienda de una asegurada a causa de un incendio que tuvo su origen en el vertedero municipal de xxxx1.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 4 de diciembre de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.072/2008, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.

Primero.- El día 24 de mayo de 2004, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxx1 un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial formulado por D. yyyy, en nombre y representación de sssss S.A.,



en el que expone que el día 1 de agosto de 2003 se declaró un incendio en la localidad de xxxx1, que tuvo su origen en el vertedero municipal, provocando daños a su asegurada, Dña. xxxxx, por importe de 18.005,94 euros, cantidad que reclama.

Segundo.- La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de xxxx1, en sesión celebrada el 9 de junio de 2004, acuerda dar traslado de la reclamación a la Junta de Castilla y León por la posible concurrencia de responsabilidad patrimonial en virtud de las competencias atribuidas a la Comunidad en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos.

Tercero.- Con fecha 9 de agosto de 2004, tiene entrada en el registro único de las Consejerías de Agricultura y Ganadería, Fomento y Medio Ambiente, un oficio del Servicio Territorial de Medio Ambiente de xxxxx por el que remite la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada ante el Ayuntamiento de xxxx1, junto a un informe de la Unidad de Régimen Jurídico del Medio Natural, en el que se señala que el incendio tuvo su origen en la quema, sin autorización, del vertedero del citado término municipal, asimismo expone que, relacionado con el citado incendio, existen Diligencias Previa del Procedimiento Abreviado número 572/2003, ante el Juzgado de Instrucción número 4 de xxxxx.

A consecuencia de la tramitación de las Diligencias Previa, mediante Acuerdo de 15 de octubre de 2004, el Consejero de Medio Ambiente suspende la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial hasta que recaiga resolución firme en la vía penal.

El 19 de junio de 2008 la Consejera de Medio Ambiente acuerda levantar la suspensión y continuar la tramitación del expediente.

Cuarto.- Mediante escrito de 26 de agosto de 2008, notificado el 3 de septiembre, se requiere al reclamante para que subsane su reclamación y acredite su legítima representación por cualquier medio válido en derecho.

Quinto.- Con fecha 9 de octubre de 2006, tienen entrada en el registro único de las Consejerías de Agricultura y Ganadería, Fomento y Medio Ambiente oficio de la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx, por el que se remiten sendas sentencias dictadas por el Juzgado



de lo Contencioso Administrativo de xxxxx y por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Burgos del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en las que en supuestos similares al presente, se declara que el Ayuntamiento de xxxx1 debe conocer, sustanciar y decidir los procedimientos de responsabilidad patrimonial instados al efecto.

Sexto.- La propuesta de resolución, de 31 de octubre de 2008, señala que procede inadmitir la reclamación presentada por carecer manifiestamente de fundamento legal.

Séptimo.- El 6 de noviembre de 2008 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Medio Ambiente informa favorablemente la propuesta de resolución indicada.

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.h), 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 punto 4º, regla C), por analogía con la regla B), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.



3ª.- Concurren en la parte interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992, de 26 de marzo. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Centro Directivo de los Servicios Centrales de la Consejería de Medio Ambiente, concretamente al Director General del Medio Natural, en virtud de lo dispuesto en el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre; el artículo 82.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León; el artículo 6 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo y el artículo 16.2 del Decreto 297/1999, de 18 de noviembre, de atribución de competencias de la Junta de Castilla y León al Consejero de Medio Ambiente y de desconcentración de otras en sus Órganos Directivos Centrales y en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León.

La parte interesada ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Los hechos ocurrieron el 1 de agosto de 2003 y la reclamación se presentó el 24 de mayo de 2004, por lo tanto dentro del plazo de un año.

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 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la que además se remite el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

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) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.



b) El carácter antijurídico 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) La 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 actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexo causal que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

e) Ausencia de fuerza mayor.

f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

5ª.- En el caso sometido a dictamen, la reclamación de responsabilidad patrimonial se dirige contra el Ayuntamiento de xxxx1, que es el competente para la tramitación del citado procedimiento y no la Junta de Castilla y León.

El artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio, establece que "Son bienes de uso público local los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la Entidad local".

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, los daños sufridos por el reclamante fueron o no consecuencia del funcionamiento del servicio público.

La relación causa-efecto viene determinada por la competencia municipal en materia de recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos. Así el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local dispone que: "El Municipio ejercerá en todo caso, competencias,



en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

»l) Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales”.

A su vez el artículo 26.1.a) de la citada Ley establece que “Los Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas”.

En la sentencia número 3/2008 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de xxxxx se afirma que: “El Ayuntamiento de xxxx1, debe conocer, sustanciar y decidir el procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración instado por la parte recurrente por medio de la correspondiente reclamación administrativa previa presentada por dicha parte recurrente ante el mencionado Ayuntamiento, condenando al Ayuntamiento de xxxx1 a estar y pasar por los anteriores pronunciamientos y a cumplirlos”.

La responsabilidad debe derivarse al titular del servicio. Todo ello en aplicación de los artículos 139 y 143 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en los que se manifiesta que la Administración responderá de las lesiones que sean consecuencia del funcionamiento del servicio público, pero delimitándose en todo caso al ámbito de actuación y competencias de cada Administración, por lo tanto cuando exceda de estos límites la Administración no responderá. Esto sucede en el presente caso, en el que se evidencia una falta de legitimación pasiva, al no corresponder a la Administración Autonómica la titularidad del servicio público donde tuvo lugar el perjuicio; y siendo éste de titularidad de otra Administración, es ésta la que debe responder, en su caso, de los perjuicios causados siempre que se cumplan los requisitos legalmente establecidos.

Por ello se considera que no existe relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño producido, por lo que la responsabilidad no corresponde a la Administración Autonómica, razón por la



que procede desestimar la reclamación, al no concurrir los requisitos exigidos por el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

6ª.- En otro orden de asuntos, y en la esfera jurídico-procedimental, este Consejo Consultivo se viene pronunciando repetidamente con carácter muy restrictivo sobre la inadmisión de reclamaciones, una vez que se ha iniciado la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial.

En el presente caso, se propone inadmitir la reclamación después de que se ha iniciado la tramitación del procedimiento y se le ha requerido al reclamante para que subsane los defectos de su solicitud, justificándolo por la falta de legitimación pasiva de la Junta de Castilla y León, tal vez confundiendo el régimen de inadmisión previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa con el previsto en los procedimientos administrativos que tienen como base, entre otros, el principio *pro actione*.

Así, los preceptos reguladores de determinados procedimientos, tanto judiciales como administrativos, prevén un trámite de admisión que permite declarar *a limine* la inadmisibilidad de reclamaciones, recursos o pretensiones en las demandas que sean groseras o que adolezcan de defectos procedimentales insubsanables. Ahora bien, el principio antiformalista del procedimiento administrativo, tendente a afianzar la aplicación del principio *pro actione* de forma que siempre quede garantizada la viabilidad de la pretensión deducida, en orden a obtener una resolución que dé respuesta a todas las cuestiones planteadas, lleva a una aplicación muy taxativa de esta posibilidad, de modo que sólo es posible adoptarla en aquellos supuestos para los que aparezca expresamente prevista, y previo cumplimiento del procedimiento establecido al efecto.

Es doctrina del Consejo de Estado, por todos su Dictamen 4.812/1998, de 17 de diciembre, que la distinción entre la inadmisión y la desestimación "tiene carácter procesal" y sólo cobra sentido en aquellos procedimientos que constan de dos fases: una, orientada a comprobar la concurrencia de los requisitos formales de la reclamación y, otra, encaminada a resolver sobre el fondo. Por ello afirma el alto órgano consultivo que "dirigida una reclamación a la Administración en solicitud de indemnización por perjuicios derivados de una actuación administrativa, la comprobación de que no se ha presentado en



tiempo hábil o de que no concurren las condiciones legales precisas para que el Estado indemnice no puede concretarse en una declaración administrativa de inadmisibilidad sino en un pronunciamiento desestimatorio”.

Continúa precisando el citado dictamen del Consejo de Estado que “en el ámbito de los procedimientos establecidos para resolver las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, ni la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ni el Reglamento dictado en su desarrollo para esta específica materia, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, prevén la existencia de un procedimiento estructurado en dos fases, una, orientada en su caso a comprobar la concurrencia de los requisitos formales de la reclamación, y otra, encaminada a resolver sobre el fondo”. No hay, pues, previsto un procedimiento articulado en una doble fase en la que sea admisible distinguir entre un enjuiciamiento previo y un enjuiciamiento de fondo, a concretarse, respectivamente, en una declaración de admisibilidad el primero y en una declaración estimatoria o desestimatoria, en el caso del segundo.

El Dictamen 325/2002, de 18 de abril, del Consejo de Estado, también establece una regla general -más restrictiva si cabe que la anterior-, al señalar que “resulta difícil decir que la petición es manifiestamente carente de fundamento, según la Ley exige para la inadmisión (artículo 89.4 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), ya que los perfiles de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas son no pocas veces discutibles”.

En todo caso, el principio *pro actione* nos lleva a la aplicación muy restrictiva, que preconiza este Consejo Consultivo, de tal posibilidad, que debe quedar ceñida a hipótesis de reclamaciones no ajustadas a los términos del artículo 6 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, es decir, reclamaciones defectuosas en su planteamiento, que impidan la continuación del procedimiento de no ser debidamente subsanados los requisitos omitidos, aunque incluso en estos supuestos resulta procedimentalmente más correcto actuar conforme a lo dispuesto en el artículo 71.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento



Administrativo Común, esto es, en su caso, tener por desistido de su petición al reclamante.

Este Consejo Consultivo viene reiterando que lo correcto, en supuestos como el que se analiza, es la desestimación y no la inadmisión de la pretensión indemnizatoria.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy, en nombre y representación de ssss S.A., debido a los daños sufridos en la vivienda de una asegurada a causa de un incendio que tuvo su origen en el vertedero municipal de xxxx1.