



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sra. Ares González, Consejera y
Ponente

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 5 de diciembre de 2019, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de qqq1, 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 8 de noviembre de 2019 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. yyyy, en nombre y representación de qqq1, S.A., debido a los daños y perjuicios derivados de la destrucción por parte del Ayuntamiento de xxx1 de dos vallas publicitarias de su propiedad.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 13 de noviembre de 2019, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 560/2019, 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 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 a la consejera Sra. Ares González.

Primero.- El 19 de noviembre de 2018 D. yyyy, en nombre y representación de qqq1, S.A., presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1, debido a los daños y perjuicios



ocasionados por la Resolución de la directora del Departamento de Patrimonio del Área de Hacienda, Función Pública y Promoción Económica de 23 de junio de 2016 –notificada el 25 de julio- por la que se le da traslado del Acuerdo de la Junta de Gobierno 15 de junio de 2016 por el que se la requiere para que proceda al desmontaje de dos vallas publicitarias situadas en el emplazamiento 3 –carretera ccc1, rotonda de enlace con la cc-30-, y por la ejecución por cuenta del Ayuntamiento, ante su inactividad, lo que ocasionó su destrucción y cuyo importe (8.595 euros) reclama.

Los hechos en que descansa la reclamación pueden sistematizarse de la siguiente forma, a la luz de la documentación incorporada al expediente administrativo:

- Mediante Resolución de la directora del Departamento de Patrimonio del Área de Hacienda, Función Pública y Promoción Económica de 23 de junio de 2016 se da traslado a la reclamante del Acuerdo de la Junta de Gobierno de 15 de junio de 2016 por el que se desestima parcialmente el recurso de reposición interpuesto por ella en la pieza separada nº 9.1 relativo a “Carteleras de gran formato instaladas en dominio público” instruida con el fin requerir a la interesada para que procediera al desmontaje voluntario de una serie de vallas de su titularidad. A los efectos que nos ocupan -valla publicitaria situada en el emplazamiento 3-, se le requiere nuevamente para su retirada bajo apercibimiento de que si así no lo hiciera en el plazo establecido se procedería a su ejecución de manera forzosa y a su costa.

- Contra la citada Resolución el reclamante interpone recurso contencioso-administrativo (Procedimiento Abreviado 164/2016), ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 4 de xxx2, en el que solicita también, como medida cautelar, la suspensión de la ejecución del acto, y que comunica a la entidad local-.

- El reclamante interpuso también ante el Juzgado de Instrucción número 6 de xxx2 una denuncia por prevaricación y otros delitos contra la titular del Departamento del Ayuntamiento que le comunica las resoluciones administrativas (Diligencias Previas de Procedimiento Abreviado 1696/2016). Considera penalmente reprobable su conducta ya que, pese a haberle sido notificada hasta en dos ocasiones la petición de suspensión efectuada en vía contenciosa (Resolución de 29 de agosto de 2016), se le comunicó que no se



había solicitado la suspensión en vía administrativa de la retirada de la valla y que se procedería a su retirada entre los días 12 y 15 de septiembre; actuación que realizó la mercantil qqq2, S.L. el 14 de septiembre de 2016, mediante el serrado de esta, lo que la inutiliza para su uso.

El procedimiento penal, tras diversas vicisitudes procesales, concluye con Auto de 13 de noviembre de 2017 de la Sección 2ª de la Audiencia Provincial de xxx2 en el que se acuerda el sobreseimiento provisional.

- Habida cuenta de la efectiva retirada de la valla, la interesada desiste del procedimiento contencioso administrativo por pérdida sobrevenida del objeto.

Invoca como fundamento de su reclamación el artículo 349 del Código Civil y adjunta a su escrito copias de la denuncia, recursos y resoluciones judiciales mencionadas en los párrafos precedentes y presupuesto de reposición de estructura de las vallas.

Segundo.- El 24 de junio de 2019 el Área de Planificación y Recursos informa desfavorablemente la reclamación, toda vez que existe un acto administrativo firme y ejecutivo (el Acuerdo de la Junta de Gobierno de 2015) respecto del que no se solicitó su suspensión y que, discutida su legalidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa con solicitud de medida cautelar de suspensión del acto, ha sido objeto de desistimiento por la interesada, motivo por el que no cabe apreciar la antijuridicidad del acto.

Añade que las vallas no han sido destruidas, sino que se encuentran a su disposición en la dirección indicada, sin que haya acudido a retirarlas, y que la valoración efectuada no se corresponde con los daños efectivamente causados, pues el presupuesto presentado incluye la "fabricación" de las vallas", cuando éstas están a disposición del reclamante según lo antes indicado.

Se adjunta además el expediente del que trae causa la retirada de la valla, ("Retirada de vallas ajenas a la concesión de carteleras de gran formato instaladas en dominio público/qqq1").

Tercero.- Concedido trámite de audiencia a la interesada, el 17 de julio presenta alegaciones en las que se ratifica en su pretensión inicial.



Cuarto.- El 7 de noviembre de 2019 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

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, sustancialmente, con arreglo a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, 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 (19 de noviembre de 2018) hasta que se formula la propuesta de orden (7 de noviembre de 2019). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una infracción de los principios y criterios que han de regir su actuación, recogidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

3ª.- Concurren en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 39/2015, de 1 de octubre, y está acreditada su representación.

La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde del Ayuntamiento, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, de acuerdo con lo establecido en el artículo 124.4.ñ) y 124.5 de la



Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 92 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Consta la notificación, el 20 de noviembre de 2017, del Auto de 13 de noviembre de 2017 de la Audiencia Provincial de xxx2 en el que se desestima el recurso de apelación interpuesto, por lo que la reclamación ha sido interpuesta dentro de plazo.

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, por razón de la fecha en la que ocurrieron los hechos, a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que además se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

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 la actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexos 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.- A pesar de los confusos términos en los que está redactada la reclamación, puede deducirse que el asunto sometido a consulta versa sobre los perjuicios derivados de la retirada ilegal de unas vallas publicitarias en el marco de un procedimiento administrativo.

A este respecto cabe profundizar en el *íter* secuencial de los hechos, coincidente en lo sustancial por ambas partes, y del que interesa añadir lo señalado en el informe de 24 de junio de 2019, del Área de Planificación y Recursos, y, en particular, lo siguiente:

“El expediente del que la presente reclamación trae causa se inicia como consecuencia de una denuncia de qqq2, S.L. -que es la concesionaria para la instalación de vallas publicitarias en espacio público municipal- alegando la falta de adecuación a derecho de varias vallas instaladas sin licencia ni proyecto y que ocupan suelo público, entre ellas aquella a la que se refiere la reclamante. Instruido el correspondiente expediente, con audiencia a qqq1 S.A., por Decreto de 11 de junio de 2015 se desestiman las alegaciones de qqq1 S.A. que pretendían justificar el carácter privado del suelo en el que se ubicaba la valla, y en consecuencia se concluye la situación ilegal de la valla y conmina a qqq1 para que en el plazo de 3 días la retire, autorizando además `a la entidad concesionaria de la instalación, explotación, mantenimiento y reposición de carteleras de gran formato en el término municipal de xxx1, `qqq2, S.L.', transcurrido el plazo señalado en el apartado anterior, que le será comunicado, sin que se acredite el cumplimiento de lo dispuesto en el mismo, a desmontar y trasladar la citada valla a la parcela municipal situada en la calle ccc2 junto al centro canino municipal’.

»Dicho Decreto fue recurrido en reposición, sin que en el mismo se pidiera la suspensión de la ejecución del acto recurrido. Por lo tanto, dado que en el recurso administrativo presentado contra el Decreto del Concejal Delegado de Seguridad y Movilidad de 11 de junio de 2015 en el que igualmente se requería al



titular para la retirada de la valla apercibiéndole de la retirada por parte de la Administración Municipal del elemento ilegalmente instalado, no se solicita la suspensión de dicho acto administrativo se aplica en consecuencia el régimen establecido en el art. 111 de la Ley 30/1992 (aplicable en ese momento) que establece el carácter ejecutivo de los actos administrativos en caso de recurso. (...).

»Por Acuerdo de Junta de Gobierno de 15 de junio de 2016 se resolvió, por lo que a este expediente de responsabilidad patrimonial interesa, desestimar la pretensión de qqq1 una vez acreditado reiteradamente que la valla estaba instalada sin título habilitante en la parcela con número de inventario 11-2530 con la calificación de dominio público y no en una parcela privada como era alegado por la recurrente. La propiedad de la parcela, su carácter demanial y la inexistencia de título habilitante para la instalación de vallas de gran formato en la misma a favor del recurrente (que tampoco había solicitado licencia o presentado declaración responsable alguna según el régimen de las parcelas que no son propiedad pública del Ayuntamiento) ha sido reiteradamente comprobada en el expediente, que ha sido tramitado con todas las garantías. En consecuencia, se volvió a requerir a la citada empresa para la retirada de la valla en 3 días y a autorizar a la concesionaria para su retirada subsidiaria, todo ello con base en el art. 98 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común..."

»Fue en la interposición del recurso contencioso-administrativo donde qqq1 solicita la medida cautelar de suspensión, y aunque lo comunique al Ayuntamiento, no puede pretender que un trámite realizado en vía jurisdiccional tenga "per se" efectos en la vía administrativa, cuando en esta vía el acto es firme y ejecutivo y esa misma solicitud pudo haberse cursado en su momento en vía administrativa y no se hizo. Admitir lo contrario supondría pervertir el carácter obligatorio de los plazos administrativos, tanto para Administración como para interesados, que establece el art. 29 de la ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Es más, este Ayuntamiento no fue emplazado ni le fue comunicado por el Juzgado procedimiento alguno o en su caso solicitud de medidas cautelares en vía judicial. Es más, con posterioridad no ha habido resolución en vía judicial cuyo fallo se pronuncie en favor de la instalación de la valla por qqq1 y de la conformidad a derecho de la misma y de su instalación.

»Por tanto existe un acto administrativo firme y ejecutivo, que declara que la instalación de la valla en cuestión no está amparada por el



ordenamiento jurídico, aplicándose, por tanto, no solo el régimen común de la ejecutividad de los actos en el procedimiento administrativo cuando no se solicita ni se justifica en la forma legalmente exigida la suspensión del mismo, sino el deber de las Administraciones Públicas de defender y proteger su patrimonio establecido en la ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, máxime cuando, como en este caso (y así se recoge tanto en el Decreto impugnado, como en el Acuerdo de Junta de Gobierno que resuelve el recurso cuya ejecución se discute) queda acreditado que esta Administración no dispone de ningún documento o aval técnico que acredite la solidez de la estructura y se está realizando un aprovechamiento económico del dominio público sin título alguno. Sobre dicho acto administrativo no ha habido un pronunciamiento de la jurisdicción revisora, la contencioso-administrativa, que concluya sobre su infracción del ordenamiento jurídico. Fue el propio recurrente quien desistió del recurso, según él por pérdida del objeto al haberse retirado las vallas, pero si tan seguro estaba de la legalidad de su actuación, bien podía haber seguido adelante con su recurso para haber obtenido en vía judicial la confirmación del carácter privado de la parcela y de la legalidad de la instalación de la valla en la misma, que había sido en todo caso su argumento de fondo y que, de haber prosperado en vía judicial, hubieran justificado una reparación por parte de la Administración”.

Así las cosas y a la vista del relato de los hechos en la forma señalada en el antecedente de hecho primero del presente dictamen, este Consejo Consultivo considera que procede desestimar la reclamación por la ausencia de antijuridicidad en el daño alegado.

Consta así que, interpuesto recurso contencioso-administrativo en el que se discutía la legalidad del acto y se solicitaba su suspensión como medida cautelar en el seno del proceso, se ha producido el desistimiento por la reclamante, no sólo en cuanto a aquella suspensión, sino en relación con todo el procedimiento, lo que no hace sino convertir la actuación administrativa en firme y ejecutiva.

De esta manera, carece de sentido analizar la conducta a la que el particular parece atribuir el origen de la responsabilidad administrativa (la no suspensión del acto por el Ayuntamiento) ya que, conforme a lo señalado, al no ser atacada su legalidad al abandonar el reclamante su pretensión anulatoria, no se hace sino confirmar que se ha actuado conforme a los principios de ejecutividad y ejecutoriedad del acto de la que trae causa.



Esto es, si el interesado no está de acuerdo con las actuaciones administrativas, el cauce procedimental oportuno es el recurso en vía administrativa y posteriormente en vía contencioso-administrativa, sin que pueda utilizarse el procedimiento de responsabilidad patrimonial a los efectos de reclamar lo que se tendría que obtener a través de los recursos antes indicados.

Ante esta situación, no cabe ahora replantear dicha petición como reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración.

En este mismo sentido, el Dictamen del Consejo de Estado 1367/2012, de 14 de marzo de 2013, señala que "en cuanto al daño que se vincula a la práctica de determinados embargos, consecuencia de diversos procedimientos de ejecución tramitados en varios Juzgados y por impagos a la Seguridad Social, no cabe sino reiterar que dichos actos no fueron objeto de recurso alguno y que, por consiguiente, han devenido firmes, sin que proceda ahora, por la vía indirecta de la responsabilidad patrimonial, tratar de enervar su eficacia. Como señala la propuesta de resolución, el mecanismo de la responsabilidad patrimonial no es un cauce jurídico para cuestionar, ni que sea indirectamente, la legalidad de unos actos tributarios que gozan de presunción de validez, pues padecerían con ello principios como el de seguridad jurídica o el de firmeza de los actos administrativos".

Resulta evidente que las actuaciones administrativas válidas y eficaces excluyen, *per se*, la existencia de daños antijurídicos, sobre todo si se tiene en cuenta que el párrafo segundo del artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, prevé la posibilidad de indemnización únicamente cuando los daños y perjuicios sean consecuencia de la anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso administrativo de actos o disposiciones administrativas (si bien el precepto añade que tal anulación no presupone el derecho a la indemnización). Al no haberse anulado los actos administrativos (respecto de los cuales el recurrente señala que le han producido daños antijurídicos), ni en vía administrativa, ni en vía contencioso administrativa, huelga cualquier consideración adicional sobre esta cuestión. Por ello, la reclamación debe desestimarse.

En definitiva, este Consejo Consultivo comparte el criterio sostenido por la entidad local, ya que el daño alegado por el reclamante trae causa de actos consentidos y firmes respecto de los que se ha aquietado, y no cabe apreciar en



el supuesto analizado la relación de causalidad entre el daño alegado –daño que además resultaría huérfano de prueba al señalarse que las vallas se encuentran a disposición del reclamante- y el funcionamiento del servicio público, necesaria para la declaración de la responsabilidad administrativa.

Por último, se hace necesaria una revisión del texto de la propuesta de resolución a los efectos de corregir algunos errores en su redacción (*ad. ex.* fecha de interposición de la reclamación).

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución desestimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy, en nombre y representación de qq1, S.A., debido a los daños y perjuicios derivados de la destrucción por parte del Ayuntamiento de xxx1 de dos vallas publicitarias de su propiedad.

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