



Sr. Velasco Rodríguez, Presidente en funciones

Sr. Rey Martínez, 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 24 de mayo de 2012, ha examinado el *recurso extraordinario de revisión interpuesto a instancia de D. xxxx1*, 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 25 de abril de 2012 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *recurso extraordinario de revisión interpuesto por D. yyyyy, en nombre y representación de D. xxxx1, contra la Resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxx2 de 27 de julio de 2010, que inadmite una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por aquél.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 26 de abril de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 279/2012, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Real Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, vigente en el momento de producirse la admisión. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Rey Martínez.

**Primero.-** El 19 de julio de 2010 D. xxxx1 presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial, debido a los daños sufridos en su vehículo matrícula vvvvv a causa del accidente producido el 17 de junio anterior, cuando circulaba por la carretera xx1 y colisionó con un animal que invadió la calzada.



Adjunta a su reclamación documentación del vehículo, permiso de conducir, seguro del vehículo, copias de los recibos de pago del seguro y del impuesto de circulación, informe pericial, informe estadístico Arena y formulario de obtención de datos elaborado por la Guardia Civil de Tráfico.

Cuantifica la indemnización solicitada en 2.470 euros.

**Segundo.-** Por Resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxx2 de 27 de julio de 2010 se inadmite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por “falta de legitimación pasiva de la Administración, a la que se formula la reclamación, puesto que el presunto animal causante del accidente irrumpió en la calzada desde el coto privado (...) terreno cinegético en el que la Administración no tiene ninguna responsabilidad”.

**Tercero.-** Consta en el expediente el informe de un agente medio-ambiental de 28 de julio de 2010 (un día después de la resolución), en el que se detalla la naturaleza de los terrenos colindantes con el lugar del accidente.

**Cuarto.-** El 21 de diciembre de 2011 D. yyyyy, en nombre y representación de D. xxxx1, presenta un recurso extraordinario de revisión contra la Resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxx2 de 27 de julio de 2010, por la que se inadmite la referida reclamación de responsabilidad patrimonial. Considera que la Administración ha incurrido en un error de hecho al certificar de manera errónea la naturaleza de los terrenos cinegéticos de los que procedía el animal causante del accidente.

Adjunta poder acreditativo de la representación, informe del Servicio Territorial de Medio Ambiente de 26 de septiembre de 2011 -en el que se indica que los terrenos colindantes al lugar del accidente tenían la condición de vedados desde el 11 de junio de 2010- y la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de xxxx3 de 26 de octubre de 2011, que desestima la demanda presentada por D. xxxx1 contra el titular del coto privado de caza xxxx4. En su fundamento de derecho segundo se señala que el demandante pudo ser inducido a error por la inadmisión de la Administración de la reclamación presentada, porque el coto de caza había quedado extinguido con anterioridad al día del siniestro.



**Quinto.-** El 6 de marzo de 2012 se formula propuesta de resolución desestimatoria del recurso extraordinario de revisión, "dada la falta de legitimación pasiva de la Administración, (...) puesto que el animal causante del accidente irrumpió en la calzada desde un terreno vedado de caza, terreno no cinegético en el que la Administración no tiene ninguna responsabilidad."

**Sexto.-** El 28 de marzo de 2012 la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxx2 "informa favorablemente dicha propuesta en la que se insta la desestimación del 'Recurso de Reposición' por no advertirse objeción alguna a la legalidad".

En tal estado de tramitación se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo 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) 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 B), apartado c), 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.-** Concurren en los interesados los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver el presente recurso extraordinario de revisión corresponde al Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxx2, en virtud de lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y en el artículo 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El interesado han ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 118.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.



La Resolución recurrida es un acto administrativo que ha ganado firmeza en vía administrativa.

**3ª.-** El recurso extraordinario de revisión constituye una vía excepcional que procede exclusivamente en una serie de supuestos tasados y debe ser objeto de una interpretación estricta para evitar que se convierta en una vía ordinaria de impugnación de los actos administrativos, transcurridos los plazos previstos por la legislación vigente para la interposición de los recursos administrativos ordinarios. Así lo han puesto de manifiesto tanto el Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 20 de mayo de 1992) como el Consejo de Estado (Dictámenes 4685/1998, de 21 de enero de 1999; 4978/1998, de 28 de enero de 1999; y 2926/2002, de 27 de febrero, entre otros); doctrina que ha sido recogida por este Consejo Consultivo (*a.e.*, Dictámenes 69/2003, de 22 de enero de 2004; 421/2004, de 29 de julio; 943/2005, de 15 de noviembre; 507/2006, de 8 de junio; 916/2006, de 9 de noviembre, y 1083/2009, de 26 de noviembre, entre otros).

Es objeto del recurso la Resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxx2 de 27 de julio de 2010, por la que se inadmite la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. xxxx1 por “la falta de legitimación pasiva de la Administración”.

El interesado fundamenta su recurso en la circunstancia 2ª del artículo 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que se refiere al supuesto en que “aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida”.

Al respecto, la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de xxxx3 de 26 de octubre de 2011 puso de manifiesto el error del informe del agente medioambiental acerca de la naturaleza de los terrenos desde los que irrumpió el animal que causó el accidente, informe en el que se basó la inadmisión de la reclamación, al acreditarse documentalmente en juicio la condición de vedados, y no de coto privado de caza, de dichos terrenos. Esta última documentación sirvió al Juzgado como fundamento para desestimar la demanda interpuesta por D. xxxx1.



Son requisitos para que sea admisible el recurso fundado en este motivo, los siguientes:

a) Que se trate de documentos de valor esencial para la resolución del asunto.

No es suficiente cualquier documento para que sea admisible el recurso. Es necesario que el documento tenga una importancia decisiva, esto es, que dado su contenido pueda racionalmente suponerse que, de haberse tenido en cuenta al decidir, la resolución hubiese sido distinta a la adoptada.

b) Que evidencien el error de la resolución recurrida.

A juicio de la doctrina, el recurso extraordinario de revisión sólo puede fundarse en documentos cuya existencia era desconocida o bien que, aun conocida, el recurrente no hubiera podido aportarlos (por causas no imputables a él) en aquel momento al expediente. El Consejo de Estado, en su Memoria correspondiente al año 1999, resalta que los términos “aparezcan documentos” deben entenderse en el sentido de que el interesado no pudo aportarlos en su momento por desconocer su existencia (o incluso cuando se acredite que fue imposible su aportación entonces), pero excluye aquellos otros supuestos en los que el recurrente en revisión aporta un documento cuya existencia razonablemente conocía y que pudo aportar antes de dictarse el acto recurrido en revisión. Congruentemente, tampoco podrán tener cabida en este motivo de revisión aquellos casos en los que el interesado, concedor de los hechos que pretenden acreditarse, procura y obtiene la documentación de tales hechos a su conveniencia y para su aportación junto con el recurso de revisión, pues no se trataría con rigor de la aparición de un documento, sino de la creación del mismo con la aludida finalidad.

Por tanto, en relación con el motivo alegado, debe tenerse en cuenta que no todo documento aportado, aunque su contenido fuera desconocido por la Administración autora del acto, será idóneo para apoyar un recurso de revisión, sino que es preciso que dicho documento evidencie el error en la resolución recurrida.

El Consejo de Estado ha reiterado (sirvan de ejemplo los Dictámenes 1528/2000, de 4 de mayo, o 1998/2000, de 15 de junio) que por documentos



de “valor esencial” para la resolución del asunto deben entenderse aquéllos cuyo conocimiento previo hubiera modificado la situación conocida en aquel momento.

Ahora bien, en relación con la consideración de “documento de valor esencial” del certificado aportado a los efectos del recurso extraordinario de revisión, el Tribunal Supremo rechaza como documento idóneo un certificado que pudo ser solicitado por el interesado durante la tramitación del procedimiento, puesto que “entender lo contrario sería posibilitar siempre el recurso extraordinario por esta causa, con sólo pedir a cualquier órgano certificante la constancia de documentos anteriores” (Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 6 de julio de 1998).

No puede, en el presente caso, negarse el valor esencial del informe del Servicio Territorial de Medio Ambiente de 26 de septiembre de 2011, en el que se indica que los terrenos colindantes al lugar del accidente tenían la condición de vedados desde el 11 de junio de 2010, que evidencia el error de la Resolución recurrida de 27 de julio de 2010, que inadmitió la reclamación de responsabilidad patrimonial al considerar que estos terrenos pertenecían a un coto privado de caza.

Existe por ello fundamento suficiente para estimar el recurso de revisión interpuesto, al amparo de la referida circunstancia 2ª del artículo 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre; estimación que lleva consigo la admisión a trámite de la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada el 19 de julio de 2010.

**4ª.-** Por otra parte, el artículo 119.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, señala que el órgano al que corresponde conocer del recurso extraordinario de revisión debe pronunciarse no sólo sobre la procedencia del recurso, sino también, en su caso, sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido.

En el supuesto objeto de dictamen la propuesta de resolución desestima el recurso extraordinario de revisión formulado, “dada la falta de legitimación pasiva de la Administración, (...) puesto que el animal causante del accidente irrumpió en la calzada desde un terreno vedado de caza, terreno no cinegético en el que la Administración no tiene ninguna responsabilidad”.



El interesado planteó inicialmente su reclamación de responsabilidad patrimonial en términos muy generales, al no expresar en ella la causa por la que consideraba responsable a la Administración Autonómica. Sin embargo, la Resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria de 27 de julio de 2010 inadmite la reclamación únicamente porque el animal procede de un coto privado, sin realizar ninguna valoración sobre las obligaciones de la Junta de Castilla y León en el control de las especies cinegéticas, ni hacer referencia a la posible responsabilidad del titular de la vía, ya que el percance ocurrió en una carretera autonómica.

La inadmisión inicial de la reclamación produjo que, en su momento, no se instruyera regularmente el procedimiento; y la propuesta de resolución del recurso extraordinario de revisión, después de valorar la procedencia del recurso, resuelve sobre el fondo de la cuestión sin que el procedimiento haya sido tramitado de forma correcta, lo que causa indefensión al interesado.

Debería por ello constar en el expediente el informe o informes del servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable, tal como exige en estos casos el artículo 10.1 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 marzo; y, previa audiencia de la parte reclamante a fin de que, en su caso, concrete el fundamento de la reclamación y se pronuncie sobre la concurrencia de los requisitos exigibles para la existencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración, resolver sobre la reclamación inicialmente presentada.

**5ª.-** Por último ha de advertirse que este Consejo Consultivo se viene pronunciando repetidamente con carácter muy restrictivo respecto de la inadmisión de reclamaciones.

En el presente caso, la reclamación fue inadmitida sin haber requerido antes al reclamante para que aclarara el fundamento de su solicitud, tal vez confundiendo la inadmisión prevista en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, con la regulación del procedimiento administrativo, que se basa, entre otros muchos, en el principio *pro actione*.



El carácter antiformalista del procedimiento administrativo tiende a afianzar la aplicación del principio *pro accione*, 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, lo que lleva a una aplicación muy restrictiva de la inadmisión, que sólo debe acordarse 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, 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”.

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

Por las razones expuestas y sin prejuzgar el fondo del asunto, este Consejo Consultivo considera que no procede en este momento emitir dictamen sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial, sin que por ello pueda tampoco entenderse cumplido el trámite de la emisión del preceptivo dictamen y sin perjuicio del dictamen favorable a la estimación del recurso extraordinario de revisión planteado.

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede estimar el recurso extraordinario de revisión interpuesto por D. yyyyyy, en nombre y representación de D. xxxx1 contra la Resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxx2 de 27 de julio de 2010, que inadmite una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por aquél, sin prejuzgar el sentido de la resolución de dicha reclamación de responsabilidad patrimonial.

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