



Sr. Amilivia González, Presidente  
  
Sr. Estella Hoyos, Consejero  
Sr. Fernández Costales, Consejero y  
Ponente  
Sr. Pérez Solano, Consejero  
Sr. Madrid López, Consejero  
Sr. Nalda García, Consejero  
  
Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 23 de diciembre de 2008, ha examinado el *expediente referido a la autorización para transigir en las Diligencias Previas del Procedimiento Abreviado 342/2003*, 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 3 de diciembre de 2008 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente referido a la autorización para transigir en las Diligencias Previas del Procedimiento Abreviado 342/2003, relativas a la mortandad de fauna piscícola en el río xxxxx en 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 1.076/2008, 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. Fernández Costales.

**Primero.-** La Administración de la Comunidad de Castilla y León es parte en las Diligencias Previas del Procedimiento Abreviado 342/2003, seguidas en el Juzgado de lo Penal nº 3 de xxxx1 por daños causados a la fauna piscícola y a la flora del río xxxxx como consecuencia de un vertido tóxico imputado a la empresa "qqqqq".



Los hechos se calificaron como delito contra los recursos naturales y el medio ambiente (artículo 325 del Código Penal) y como delito de daños causados por imprudencia grave (artículo 267 del Código Penal).

Con posterioridad se citó a las partes el 11 de septiembre de 2008 para la celebración del juicio oral.

Antes del comienzo de la vista, el Ministerio Fiscal planteó la posibilidad de llegar a un acuerdo con el propósito de presentar, si fuera el caso, un escrito conjunto de calificación. La propuesta consiste en mantener el escrito de acusación, "modificando únicamente la conclusión 1ª, en el sentido de considerar que la valoración de los daños causados en la fauna piscícola y flora del río xxxxx como consecuencia del vertido tóxico imputado a qqqqq, en sentido estrictamente económico, se elevaría a la cantidad de 80.100 euros". Justifica dicha propuesta en la dificultad que tendrían los perjudicados, en particular la Junta de Castilla y León, para acreditar en la vista oral que los daños ascienden a 257.263,19 euros (cuantía inicialmente reclamada por la Comunidad Autónoma). El Ministerio Fiscal propone asimismo modificar la conclusión 5º, relativa a las penas solicitadas.

El letrado de Ecologistas en Acción y el abogado de los imputados han mostrado su conformidad con los términos de dicho acuerdo.

Sin embargo, las representaciones procesales de la Comunidad de Castilla y León y de la Confederación Hidrográfica del Duero precisan, para poder transigir judicialmente, autorización previa del órgano competente. Estas exigencias motivaron la suspensión de la celebración de la vista, al objeto de que ambas partes solicitasen la referida autorización.

**Segundo.-** El 6 de noviembre de 2008, la letrada de los Servicios Jurídicos de la Delegación Territorial de xxxx1 emitió un informe en el que considera adecuada la propuesta de acuerdo formulada por el Ministerio Fiscal. Se adjunta a dicho escrito la siguiente documentación:

- Informe de valoración de daños producidos a las poblaciones ícticas, por vertidos en el río xxxxx, realizado por el Servicio Territorial de Medio Ambiente con fecha 19 de diciembre de 2003.



- Informe complementario del anterior, emitido con fecha 30 de julio de 2004, a petición del Juzgado de Instrucción nº 1 de xxxx2, en las Diligencias Previas del Procedimiento Abreviado 342/2003.

- Escrito del Ministerio Fiscal, sin fecha, en el que se formula la propuesta de acuerdo.

**Tercero.-** Con fecha 17 de noviembre de 2008, la Consejera de Medio Ambiente formula la propuesta de Acuerdo de la Junta de Castilla y León, en el sentido de "autorizar la transacción judicial en las Diligencias Previas del Procedimiento [Abreviado] 342/2008, relativas a la mortandad de la fauna piscícola en el río xxxxx, de xxxx1, en los términos expresados en la propuesta del Ministerio Fiscal".

**Cuarto.-** En la misma fecha, la Asesoría Jurídica de la Consejería de Medio Ambiente informa favorablemente la propuesta de Acuerdo mencionada.

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.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.**

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.g) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León ("transacciones judiciales o extrajudiciales sobre los derechos de contenido económico de la Junta de Castilla y León (...)").

La preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo se infiere igualmente del artículo 27.3 de la Ley 2/2006, de 3 mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León (en adelante, Ley de Hacienda), conforme al cual, "Sin perjuicio de lo establecido en el apartado 1 del artículo 31 de esta Ley, sólo se podrá transigir, judicial o extrajudicialmente,



sobre los derechos de la Hacienda de la Comunidad, y someter a arbitraje las contiendas que se susciten acerca de los mismos, si lo autoriza la Junta de Castilla y León, previo dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León y cuantos otros sean preceptivos”.

Corresponde a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla A), apartado c), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

## **2ª.- Alcance de la intervención del Consejo Consultivo.**

El asunto sometido a consulta versa sobre la propuesta de acuerdo que la Consejera de Medio Ambiente somete a la Junta de Castilla y León, para que ésta autorice transigir en las Diligencias Previas del Procedimiento Abreviado 342/2003, seguidas en el Juzgado de lo Penal nº 3 de xxxx1 por daños causados a la fauna piscícola y a la flora del río xxxxx como consecuencia de un vertido tóxico imputado a la empresa “qqqqq”

La transacción judicial pretendida tiene por objeto minorar el importe de la indemnización que, en concepto de daños causados por el vertido, se reclama a los imputados (de 257.263,19 euros inicialmente solicitados, a 80.100 euros), en los términos planteados en la propuesta del Ministerio Fiscal; acuerdo al que ya han mostrado su conformidad el letrado de los imputados y el abogado de Ecologistas en Acción.

Tal posibilidad está expresamente admitida por el artículo 1.813 del Código Civil (“Se puede transigir sobre la acción civil proveniente de un delito; pero no por eso se extinguirá la acción pública para la imposición de la pena legal”).

Precisado el objeto del dictamen, para delimitar la función del Consejo Consultivo en estos supuestos ha de atenderse a la doctrina del Consejo de Estado sobre el alcance de su intervención en estos procedimientos -doctrina que este Consejo acoge-.

En este sentido, señala que su intervención “va dirigida básicamente a la comprobación de la corrección formal del procedimiento seguido en el



expediente, a la concurrencia de los requisitos jurídicos propios del contrato de transacción y, finalmente, siempre que sea posible, a la valoración de las prestaciones y contraprestaciones transaccionales desde la perspectiva de la defensa de los intereses públicos, de la recta aplicación del ordenamiento jurídico y de los criterios básicos de justicia" (Dictamen 47.170, de 28 de febrero de 1985).

Asimismo, "el procedimiento de aprobación de una transacción sobre bienes y derechos de la Hacienda Pública está dirigido a la verificación de la procedencia y de la oportunidad de la misma. Por «procedencia» hay que entender concurrencia de los requisitos exigidos; por «oportunidad», la existencia por parte" de la Administración "de una voluntad de transigir y la idoneidad de los términos en que ésta proyecta plasmarse" (Dictamen 44.772, de 23 de diciembre de 1982). Y añade al respecto que "la apreciación de la oportunidad y conveniencia de un proyecto de transacción debe conceder un lugar primordial al interés público que con ella se vaya a realizar. Tal servicio no consiste solo en el ahorro de tiempo y dinero en virtud de la transacción, sino que puede incluir objetivos artísticos, culturales, educativos, etc., facilitados con el recurso a la fórmula transaccional" (Dictamen 44.122, de 29 de abril de 1982).

El Consejo de Estado ha calificado su intervención (y por ende, aplicable a la intervención de los Órganos Consultivos de las Comunidades Autónomas) como "un supuesto claro y típico de tutela administrativa (Dictamen 41.546, de 26 de enero de 1978), justificada por la defensa de los intereses públicos que pueden verse comprometidos, pues "a él se confía una experta valoración de las causas que genera la inseguridad jurídica desde el punto de vista de la entidad pública afectada y de la justeza, al menos en términos generales, del intercambio, a fin de que los intereses públicos queden debidamente salvaguardados".

Finalmente, ha de ponerse de manifiesto que, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 1/2002, de de 9 de abril, el dictamen del Consejo Consultivo en esta materia tiene carácter preceptivo pero no vinculante, y que los asuntos dictaminados por el Consejo Consultivo no podrán ser remitidos para su informe posterior a ningún otro órgano o Institución de la Comunidad Autónoma.



### **3ª.- El instituto de la transacción.**

El artículo 1809 del Código Civil define la transacción como un “contrato por el cual las partes, dando, prometiendo o reteniendo cada una alguna cosa, evitan la provocación de un pleito o ponen término al que habían comenzado”.

Tal y como ha señalado reiteradamente el Tribunal Supremo (sentencias de 3 de mayo de 1958, 18 de junio de 1968, 10 de julio de 1978, 4 de noviembre de 1969, 21 de octubre de 1971, 3 de mayo de 1972, y 27 de noviembre de 1987) y el Consejo de Estado (*a.e.*, Dictámenes 2.060/2002, de 19 de septiembre, 3.239/2003, de 18 de diciembre; o 1.296/2004, de 17 de junio), deben concurrir tres circunstancias para poder acudir al instituto de la transacción:

»1) En primer lugar, se requiere la existencia de una relación jurídica dudosa, controvertida o, al menos, tenida como tal por las partes. Por tanto, el Código civil español no exige la existencia formal del litigio, sino que basta la existencia de una relación jurídica dudosa, cuya incertidumbre venga a eliminar precisamente la transacción. Este concepto amplio de la transacción se diferencia del concepto estricto codificado por Napoleón (artículo 2044.1 del Code) que siempre refiere esta figura a la existencia de una figura litigiosa ('contestation').

»2) En segundo lugar, debe concurrir la voluntad de las partes de eliminar la controversia, estableciendo para el futuro una situación segura.

»3) Finalmente, las partes deben otorgarse concesiones recíprocas (*aliquid datum, aliquid retendum*), como medio para poner fin a la situación controvertida. La jurisprudencia viene interpretando este requisito de forma bastante amplia, de modo que se exige la existencia de recíprocas concesiones, pero se admite que, frente a una concesión material de una de las partes, la otra haga una concesión puramente moral o inmaterial, que puede incluso consistir en el simple ánimo de eliminar el riesgo o la molestia de un proceso judicial.

»Sólo cuando concurren los citados requisitos, y además la materia sobre la que recae el convenio es disponible para las partes, es admisible la transacción. Desde esta perspectiva, la transacción puede recaer



sobre cualquier cosa, derecho -real o de crédito- o relación jurídica susceptible de disposición”.

Por otra parte, el Consejo de Estado señaló que “la caracterización del contrato de transacción como acto de disposición motivó que en el Código civil se estableciera una previsión específica para las entidades públicas. En concreto, su artículo 1.812 señala que: «Las Corporaciones que tengan personalidad jurídica sólo podrán transigir en la forma y con los requisitos que necesiten para enajenar sus bienes». Por lo que afecta al Estado y demás entes públicos, la legislación española ha sido pródiga en afirmar la excepcionalidad del procedimiento transaccional y en exigir las más acabadas solemnidades para su resolución, desde que se promulgara el Real Decreto de 24 de octubre de 1849”. Así lo establecieron las Leyes de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1850 y 1 de julio de 1911; lo mismo cabía deducir del artículo 39 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria de 1988, y del artículo 40 de la Ley del Patrimonio del Estado de 1964 (hoy derogadas ambas leyes); y actualmente, del artículo 7.3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y del artículo 31 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

El Consejo de Estado expone que la ley permite, en principio, la transacción de los derechos no económicos, previa la instrucción del oportuno expediente, y que puede también transigirse sobre los derechos económicos de la Hacienda Pública estatal, tal y como resulta de la legislación presupuestaria. En concreto, el artículo 7.3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, dispone: “Sin perjuicio de lo establecido en el apartado 2 del artículo 10 de esta ley [que alude a los procesos concursales], no se podrá transigir judicial ni extrajudicialmente sobre los derechos de la Hacienda Pública estatal, ni someter a arbitraje las contiendas que se susciten respecto de los mismos, sino mediante real decreto acordado en Consejo de Ministros, previa audiencia del de Estado en pleno”.

En nuestra Comunidad, la transacción sobre derechos no económicos se regula en el artículo 20 (“transacción sobre los bienes y derechos del patrimonio de la Comunidad”) de la Ley 11/2006, de 26 octubre 2006, de Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León (en adelante, Ley de Patrimonio de la Comunidad) transcribiendo casi literalmente el artículo 31 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. La transacción



sobre derechos económicos de la Hacienda de la Comunidad está prevista en el artículo 27.3 de la Ley de Hacienda, de forma similar a la Ley General Presupuestaria, si bien exige Acuerdo de la Junta de Castilla y León.

Por otra parte, es preciso aludir al artículo 7.3 de la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León, que dispone que "la transacción judicial o el allanamiento a las pretensiones deducidas de contrario requerirá en todo caso autorización previa de la Junta de Castilla y León"; exigencia reiterada en el artículo 12 del Decreto 17/1996, de 1 de febrero, de Organización y Funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León.

En conclusión, de acuerdo con la doctrina del Consejo de Estado, y a la vista de la normativa citada, puede afirmarse que cabe transigir sobre los derechos económicos de la Hacienda de la Comunidad mediante Acuerdo, siempre que concurren los tres requisitos de validez de las transacciones anteriormente mencionados.

#### **4ª.- Competencia y procedimiento para autorizar transacciones judiciales o extrajudiciales.**

De acuerdo con los preceptos antes citados (artículo 27.3 de la Ley de Hacienda, y artículo 7.3 de la Ley 6/2003, de 3 de abril), la Junta de Castilla y León es la competente para autorizar la transacción judicial o extrajudicial. Esta competencia no es un mero requisito de eficacia, sino de validez, y no es susceptible de delegación (Dictámenes del Consejo de Estado nº 44.865, de 23 de diciembre de 1982; 45.164-A, de 28 de abril de 1983; y 45.719, de 8 de marzo de 1984)

Dicha autorización debe revestir la forma de Acuerdo, al tratarse de una resolución administrativa de la Junta de Castilla y León (artículo 70.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León).

En cuanto al procedimiento, el Consejo de Estado ha señalado que no existe en la legislación administrativa un procedimiento formal completo para transigir, ni un sistema de reglas de fondo que hayan de tenerse obligatoriamente presentes (Dictamen 42.868, de 23 de diciembre de 1980). Y





el Consejo Consultivo de La Rioja, en su Dictamen 8/96, señaló que en materia de procedimiento no son exigibles otras reglas que las derivadas de algunos de los principios generales del procedimiento administrativo común que se concretan en la simplicidad y eficacia del procedimiento (trasunto de los de economía procesal y contradicción) al objeto de alcanzar la voluntad de transigir entre las partes, sin perjuicio de la salvaguarda del interés público, fin inherente a la actividad de la Administración Pública.

En nuestra Comunidad, como ya se ha expuesto, los preceptos que se ocupan de la transacción (artículo 27.3 de la Ley de Hacienda y artículo 20 de la Ley de Patrimonio de la Comunidad) no regulan un procedimiento específico para conceder la autorización, sino que se limitan a establecer unos requisitos formales mínimos: dictamen del Consejo Consultivo y Acuerdo de la Junta de Castilla y León.

No obstante, no cabe olvidar que la transacción está sujeta a una serie de límites (materias no susceptibles de transacción, prohibición de contravenir el interés público, etc.).

En el caso analizado, la documentación aportada al expediente (informe de la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial, escrito del Ministerio Fiscal, así como la propuesta de Acuerdo) delimita con precisión los términos de la transacción propuesta, la conveniencia de la misma, la salvaguarda del interés público y su adecuación al ordenamiento jurídico.

#### **5ª.- La transacción judicial propuesta.**

A) A juicio de este Consejo Consultivo, en el asunto sometido a dictamen concurren los requisitos necesarios de la transacción:

a) En primer lugar, existe una relación jurídica entre las partes sobre la que aparecen incertidumbres, desacuerdos o dudas. En el presente caso, la Comunidad ha ejercitado la acción penal y la acción civil derivada del delito, como perjudicada de un hecho punible, que ha dado lugar a las Diligencias Previas del Procedimiento Abreviado 342/2003.



Los perjuicios ocasionados se concretan en los daños causados a la fauna piscícola y a la flora del río xxxxx, cuya realidad es innegable, pero no así su valoración.

El importe inicialmente reclamado por la Comunidad se calculó sobre daños estimados de acuerdo con los datos obtenidos en los muestreos poblacionales del estudio hidrobiológico del río xxxxx.

A juicio del Ministerio Fiscal –con el que coinciden los Servicios Jurídicos de la Comunidad-, la valoración estimativa y en términos generales de los perjuicios no es suficiente para considerarlos acreditados en el proceso, sino que la valoración tendría que ir “referida al supuesto concreto: número de peces, tamaños, especies, perjuicios en la reproducción, etc”. y apunta la dificultad que tendría la Comunidad, en su calidad de perjudicada, para acreditar procesalmente el valor real de los daños.

Sin embargo, el Servicio Territorial de Medio Ambiente, en su informe complementario, ya manifestó la imposibilidad de realizar un conteo de los peces muertos, habida cuenta la cantidad de peces que se pretendía recoger y la longitud del tramo afectado.

b) En segundo lugar, hay una clara y manifiesta voluntad de las partes de eliminar tal incertidumbre, y concretar la cuantía en la que se valoran los perjuicios, que en el caso de los reclamados por la Comunidad, se fijan en 80.100 euros (cantidad con la que han mostrado su conformidad el letrado de los imputados y el abogado de Ecologistas en Acción).

c) Finalmente, cabe apreciar la existencia de recíprocas concesiones por parte de los interesados. Como se ha expuesto *ut supra*, la jurisprudencia viene interpretando este requisito de forma bastante amplia, de modo que se exige la existencia de recíprocas concesiones, pero se admite que, frente a una concesión material de una de las partes, la otra haga una concesión puramente moral o inmaterial, que puede incluso consistir en la simple voluntad de eliminar el riesgo de un proceso judicial.

En particular, la Comunidad se muestra conforme con la cantidad de 80.100 euros en concepto de indemnización total por los daños causados en el río xxxxx, a la vista de la dificultad existente para acreditar que los perjuicios



ascienden a la cantidad inicialmente reclamada, e incluso a la cantidad de 80.100 euros.

Por su parte, los imputados y las partes acusadoras aceptan los términos del acuerdo propuesto por el Ministerio Fiscal, renunciando a los derechos que pudieran corresponderles sobre esta cuestión en el proceso.

B) Finalmente, la propuesta de Acuerdo se considera adecuada analizadas las razones que han justificado la solicitud de la Asesoría Jurídica.

En particular, la propuesta de Acuerdo argumenta, de acuerdo con los informes obrantes en el expediente, que "ha de considerarse la posibilidad real y razonable de que, no pudiendo acreditar los perjuicios, en este caso, la Junta de Castilla y León, la valoración exacta de los daños ocasionados por la imprudencia de los acusados en la flora y fauna piscícola del río xxxxx, el órgano juzgador podría entender no acreditada dicha cuantía en el plenario y aplicando el principio *in dubio pro reo*, estimara que la cuantía es inferior a 80.000 euros, y, por tanto, la conducta sería impune procesalmente, con arreglo a lo dispuesto en el propio precepto invocado en el artículo 267 del Código Penal".

Asimismo, cabe mencionar las siguientes razones que expone el Ministerio Fiscal:

"(...) esta propuesta satisfaría las aspiraciones del Ministerio Fiscal en cuanto al objetivo de tener una sentencia condenatoria firme. Objetivo que estimamos también es común para la Junta de Castilla y León y la Confederación Hidrográfica del Duero, en cuanto que, por un lado, se obtiene una reprensión ejemplar de cara a la opinión pública dirigida a evitar futuros desastres ecológicos que nos perjudicarían a todos los ciudadanos en general, máxime con la situación medioambiental que se vive hoy día. (...)

»No ha de olvidarse también que más vale, en términos estrictamente económicos, conseguir que los dos imputados hagan efectivo el pago de unas cuantías indemnizatorias razonables y asumibles por su parte, que los permitan, por un lado, saldar las deudas generadas por su conducta ilícita, pero por otro, les permita asimismo seguir con su actividad productiva que, a largo plazo, no solo les beneficiaría a ellos en su condición de



empresarios, sino que además permitiría mantener los puestos de trabajo y seguir colaborando en generar riqueza económica a la Comunidad Autónoma, y más en tiempos de crisis como los que atraviesa el país a todos los niveles”.

Estos razonamientos justificarían, a juicio de este Consejo Consultivo, la transacción propuesta.

### **III CONCLUSIONES**

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

Puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación la propuesta de Acuerdo por el que se autoriza la transacción judicial en las Diligencias Previas del Procedimiento Abreviado 342/2008, relativas a la mortandad de la fauna piscícola en el río xxxxx, de xxxx1, en los términos expresados en la propuesta del Ministerio Fiscal.

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