

En Logroño, a 4 de junio de 2002, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón, D. José M^a Cid Monreal , así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, actuando como ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

26/02

Correspondiente a la remisión hecha por el Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas de la consulta que formula el Ayuntamiento de Alfaro en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial por daños causados por un contenedor de recogida de residuos sólidos urbanos a un vehículo estacionado en la vía pública, propiedad de M.B.P.M..

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

D^a M.B.P.M., en modelo de solicitud normalizado, reclama al Ayuntamiento de Alfaro el pago de los daños causados a un vehículo de su propiedad por un contenedor de la basura movido por el aire el día 24 de marzo de 2001 a primeras horas de la mañana.

Acompaña a su solicitud copia de la denuncia del hecho ante la Policía Local de Alfaro, que realiza a las 20'30 de ese mismo día. En dicha diligencia los agentes actuantes señalan que *«por la posición de los contenedores y el lugar donde se encontraba estacionado, así como la zona donde recibió dicho vehículo los daños, bien pudo ocurrir los hechos informados como dice la mencionada Srta. M.B.P.M.»*. Señala que fue una vecina, M.I.C, la que le avisó que tenía el contenedor pegando al mencionado vehículo.

Se incluye un presupuesto de reparación de Carrocerías N.,S.L. por importe de 51.040 pesetas.

Segundo

Con fecha de 17 de abril de 2001, la Alcaldesa de Alfaro remite la reclamación formulada al Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja para su resolución. El 24 de abril, la misma Alcaldesa vuelve remitirle informe de la Policía local en la que señala que el contenedor que, al parecer, produjo los daños fue uno de los verdes del servicio de basura.

Tercero

El 18 de febrero de 2002, D. R.D.L, en nombre y representación de Doña M.B.P.M., formula reclamación de responsabilidad patrimonial contra el Ayuntamiento de Alfaro por

funcionamiento anormal de los servicios públicos. Señala como fecha de producción del daño el 2 de abril de 2001 y el importe de los daños en 72.377 pesetas (434,99 euros). Adjunta diversa documentación.

Figura en el expediente una declaración jurada de M.I.C en la que manifiesta que el día 2 de abril de 2002 (*sic*) presencié como un contenedor verde de recogida de residuos fue desplazado por el viento e impactó contra el turismo propiedad de la Srta. P.M

Cuarto

El 22 de marzo de 2002, la Alcaldesa de Alfaro, mediante providencia, resuelve que la reclamación presentada por D. R.D.L sea remitida al Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja para su adecuada tramitación, lo que se comunica a los interesados.

En el escrito de remisión al Consorcio del día 12 de abril de 2002, se señala como fundamento de la remisión *«al ser ese organismo el gestor del servicio y por lo tanto el responsable de su funcionamiento»*.

Quinto

El 26 de marzo de 2002, tiene entrada en el Registro del Ayuntamiento de Alfaro un escrito del Sr. R.D.L, por el que interpone recurso de reposición contra la remisión acordada en cuanto que entiende que la responsabilidad es del Ayuntamiento como titular del servicio

público de limpieza y recogida de residuos, que no puede dejarse en manos de terceras personas (en este caso, el Consorcio de Aguas).

Sexto

El 18 de abril de 2002, la Secretaria del Ayuntamiento de Alfaro emite informe en relación con el recurso de reposición presentado en el que, tras reiterar los antecedentes de hecho de asunto, concluye, respecto de la competencia para instruir el expediente de responsabilidad, que ésta corresponde al Consorcio de Aguas y Residuos y no al Ayuntamiento de Alfaro; que no existe responsabilidad de este Ayuntamiento, sino con carácter solidario, respecto del Consorcio, razón por la que procede desestimar el recurso de reposición.

«No obstante lo anterior –concluye el informe– la solución propuesta es dudosa por cuanto puede defenderse que la generosidad con la que el artículo 140.1 de la Ley 30/1992 establece la solidaridad parece facilitar el ejercicio de la acción que podría plantearse frente a cualquiera de las Administraciones implicadas, lo que podría derivar en una resolución que individualizara la responsabilidad en lo que a cada una de las Administraciones corresponde».

Séptimo

El 19 de abril de 2002, la Alcaldesa dicta una providencia mediante la cual, a la vista del recurso de reposición planteado dispone, suspender el plazo para resolver el recurso correspondiente *«ante la complejidad jurídica de la cuestión suscitada por cuanto que la instrucción del procedimiento ha entendido este Ayuntamiento que competía al Consorcio de Aguas y Residuos en el que fueron delegadas las facultades de contratación del servicio de residuos sólidos urbanos de este Municipio, por el cauce reglamentario pertinente solicítese dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, a cuya vista se acordará»*.

Esta providencia se notifica a los interesados y al Consorcio de Aguas y Residuos.

Octavo

A la vista de estos Antecedentes, el 2 de mayo de 2002 y Registro de Salida de 16 de mayo de 2002, la Alcaldesa de Alfaro, mediante escrito dirigido al Presidente del Consejo Consultivo por conducto del Excmo Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas somete a consulta de este Consejo Consultivo a quién se le debe imputar la responsabilidad en el caso de daños ocasionados en el ámbito de la prestación de un servicio público, cuando la competencia sobre el servicio ha sido delegada a otra Administración, en este caso, a un consorcio.

El referido escrito se acompaña de la documentación relativa al expediente tramitado por el Ayuntamiento de Alfaro para delegar en el Consorcio de Aguas y Residuos las facultades para contratar el servicio de recogida, transporte y tratamiento sanitariamente controlado de los residuos sólidos urbanos de Alfaro. En esa documentación figura la siguiente:

- a) Estatutos del Consorcio de Aguas y Residuos;
- b) Escrito del Gerente del Consorcio de Aguas y Residuos relativo a los trámites necesarios para delegar competencias municipales en materia de residuos sólidos urbanos al Consorcio.
- c) Condicionado a aceptar por los Ayuntamientos de Calahorra y Alfaro para adherirse al servicio consorciado de recogida de residuos sólidos urbanos y transporte a vertedero controlado.
- d) Pliego de cláusulas económico-administrativas y técnicas aprobado por el Consorcio para regir la contratación por concurso y procedimiento abierto del servicio de recogida de residuos urbanos y transporte a vertedero en los municipios de Calahorra y Alfaro.
- e) Informe de Intervención del Ayuntamiento de Alfaro relativo al acuerdo de delegación de competencias referido.

- f) Propuesta de la Comisión Informativa de Hacienda, Industria y Contratación.
- g) Propuesta de la Alcaldía.
- h) Certificación de la Secretaria del Ayuntamiento de Alfaro del Acuerdo del Pleno de 2 de agosto de 1999, por el que se acuerda delegar a favor del Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja de las facultades para contratar el servicio de recogida, transporte y tratamiento sanitariamente controlado de los residuos sólidos urbanos de Alfaro.

Antecedentes de la Consulta

Primero

Por escrito fechado el 22 de mayo de 2002, registrado de entrada en este Consejo el 24 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas, remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de 27 de mayo de 2002, registrado de salida el día 28, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Designado ponente el Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo señalada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Único

Los Ayuntamientos no pueden plantear consultas facultativas al Consejo Consultivo

A la vista de los antecedentes fácticos relatados, la primera cuestión de orden formal que este Consejo Consultivo debe resolver es la competencia para conocer y dictaminar en este asunto. Por esa razón, hemos de valorar, examinando adecuadamente la documentación remitida, cuál es el verdadero alcance de la consulta que se nos hace. Y es que, en efecto, aunque se solicita nuestro dictamen con ocasión de una reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración (planteada por un particular perjudicado contra el Ayuntamiento de Alfaro), materia propia de nuestra competencia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 11.g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja (*«reclamaciones que, en concepto de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración Pública»*), así como en el art. 12.2.G) de nuestro Reglamento Orgánico (Decreto 8/2002, de 24 de enero) y art. 12.1 del Reglamento de los Procedimientos de Administración Pública en materia de Responsabilidad Patrimonial (R.D. 429/1.993 de 16 de marzo) y que la misma ha llegado a este Consejo Consultivo por conducto del Consejero competente por razón de la materia, en realidad, la razón por la que se reclama nuestro dictamen es para resolver una cuestión previa a la de la existencia de responsabilidad patrimonial, una cuestión de orden competencial. Esa cuestión previa se refiere, en efecto a la disputa competencial que mantienen el Ayuntamiento de Alfaro y el representante del perjudicado acerca de la Administración competente para tramitar el expediente y, en consecuencia, a la que le será imputable el daño producido al particular.

Que ello es así queda patente si se examina el expediente remitido. En él, lejos de abordar la cuestión de fondo relativa a la existencia de responsabilidad patrimonial y si

concurren los requisitos legales y reglamentarios exigidos para apreciarla en el caso concreto (si existe «*relación de causalidad*» entre el servicio público y el daño producido), extremos que deben plasmarse en la correspondiente propuesta de resolución, estimatoria o desestimatoria de la misma, el problema jurídico se centra, como queda señalado, en la cuestión previa de cuál sea la Administración competente para resolver: si debe ser el Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja –como entiende el Ayuntamiento de Alfaro, aunque con dudas tal como recoge el informe de la Secretario del Ayuntamiento– o si debe ser, por el contrario, el Ayuntamiento de Alfaro –como considera el abogado de la perjudicada–.

Por lo demás, no hay constancia formal alguna en el expediente remitido de cuál sea la posición jurídica que mantiene al respecto el Consorcio de Aguas y Residuos al que en su día remitió la reclamación el citado Ayuntamiento: si ha admitido la competencia y continuado el procedimiento como consecuencia de esa remisión o, por el contrario, ha rechazado la misma planteando el oportuno conflicto de competencia negativo.

Pero el contenido y alcance de la cuestión previa referida (la competencia para tramitar el expediente y la Administración a la que es imputable el daño) es una función consultiva de carácter facultativo cuyo fundamento jurídico está en el art. 12.d) de nuestra Ley organizativa, dentro de los dictámenes facultativos («*cualquier otro cuando lo requiera su especial trascendencia o repercusión a juicio del órgano solicitante*»).

En ese caso hemos de examinar si un Ayuntamiento puede ser «*órgano solicitante*» de dictámenes facultativos. Y la respuesta no puede ser otra que negativa. Así resulta del artículo 10.2 de nuestra Ley organizativa. De acuerdo con este precepto «*...los Consorcios en que participe la Comunidad Autónoma de La Rioja, las entidades que integran la Administración Local de La Rioja...podrán solicitar del Consejo Consultivo de La Rioja exclusivamente dictámenes que sean preceptivos y se refieran a asuntos de su competencia y siempre a través del titular de la Consejería competente por razón de la materia*». Así lo establece,

igualmente, el art 9 de nuestro Reglamento Orgánico, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero (*«Las entidades que integran la Administración Local de La Rioja podrán recabar la asistencia del Consejo Consultivo exclusivamente para la emisión de dictámenes que sean preceptivos y se refieran a asuntos de su competencia, previo acuerdo de sus respectivos órganos colegiados superiores de gobierno y bajo firma de su Presidente, Alcalde o máximo representante institucional y siempre a través del titular de la Consejería competente en materia de Administración Local»*).

Como ha quedado señalado, si el inicio del procedimiento al que se refiere este asunto es consecuencia de una reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida contra el Ayuntamiento de Alfaro –materia sujeta a nuestro dictamen preceptivo si el expediente contuviera una propuesta de resolución sobre el fondo del asunto,– la consulta que se nos plantea es una cuestión previa relativa a la Administración competente para tramitar y responder patrimonialmente por los daños producidos, dado que el servicio público al que se le imputa el daño es de titularidad municipal pero cuya gestión ha sido delegada al Consorcio de Aguas y Residuos.

Y sobre esta cuestión no podemos pronunciarnos a petición exclusiva del Ayuntamiento de Alfaro, en aplicación del referido art. 10.2 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo y del art. 9 del Reglamento, ni tampoco a petición del citado Consorcio por existir idéntica prohibición (el mismo art. 10.2 de la Ley y el art. 8 del Reglamento). Como quiera que el asunto es, ciertamente, de especial trascendencia o repercusión, dado que el Consorcio de Aguas y Residuos está gestionando por delegación de los municipios los servicios de saneamiento, depuración, control de vertidos al alcantarillado y gestión de residuos sólidos urbanos y transporte a vertedero controlado, esa consulta bien puede ser planteada a este Consejo Consultivo por los órganos competentes para ello.

Y de acuerdo con el art. 10.1 de nuestra Ley organizativa y de lo dispuesto en el art. 7.2 de nuestro Reglamento, los dictámenes facultativos (y, por tanto, las consultas) sólo

pueden formularlas el Presidente de la Comunidad Autónoma, el Gobierno de La Rioja y sus Consejeros. Al ser el objeto de la consulta un asunto que afecta a la Consejería competente en materia de Administración Local (Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas) y a la Consejería de Turismo y Medio Ambiente, a la que está adscrito el Consorcio de Aguas y Residuos, la consulta puede plantearse conjuntamente por ambos Consejeros o, si así se estima oportuno, por el Presidente de la Comunidad Autónoma.

A la vista de lo señalado, este Consejo Consultivo no puede pronunciarse sobre una consulta facultativa formulada por un Ayuntamiento puesto que éstos solo pueden recabar la asistencia del Consejo Consultivo exclusivamente para la emisión de dictámenes que sean preceptivos. Si bien es cierto que la consulta nos llega por el conducto del Consejero competente, esa es una exigencia legal que no subsana la falta de legitimación del Ayuntamiento de Alfaro para formular la Consulta.

CONCLUSIONES

Única

Procede inadmitir la consulta formulada por el Ayuntamiento de Alfaro, remitida por conducto del Consejero de Administraciones Públicas, pues, los Ayuntamientos, de acuerdo con nuestra ley y reglamentos orgánico, no pueden plantear consultas facultativas a este Consejo Consultivo.

En el presente caso, el expediente de responsabilidad patrimonial remitido no contiene propuesta de resolución alguna sobre la cuestión de fondo y se limita a plantear una duda

interpretativa sobre la Administración competente para tramitar y, en su caso, responder en el expediente.

Esa consulta solo puede ser solicitada por los órganos competentes para ello de acuerdo con lo señalado en el Fundamento de Derecho Único.

Este es nuestro dictamen que, por unanimidad, pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha expresados en el encabezamiento.