

En Logroño, a 14 de Mayo 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. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

19/02

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Turismo y Medio Ambiente en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial promovido por D. F.R.O., a consecuencia de los daños sufridos por la prestación de aval bancario para responder de los perjuicios que pudieran ocasionarse con la suspensión de la entrada en vigor de la Orden 11/91 de la Consejería de Agricultura y Alimentación, por la que se declaraba la utilidad pública del monte "EL SOTO" de Arrubal.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

En fecha 24 de mayo de 2001, se presenta reclamación por el Abogado de D. F.R.O., de responsabilidad patrimonial de la Administración, por el importe de los gastos financieros del aval prestado por el mismo y los miembros de la Junta Liquidadora del Grupo Sindical de Colonización n^oN de Arrubal, para obtener la suspensión de la Orden 11/91 de 11 de Febrero, que declaraba al monte "EL SOTO" de Arrubal, como de utilidad pública.

Segundo

Dicha solicitud va acompañada del aval prestado en su día, en el que el Sr. F.R.O. es uno más de los 32 avalados.

Tercero

Obra en el expediente la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, de 30 de Junio de 1994, que estima parcialmente la demanda anulando la Orden, pero no concediendo indemnización alguna en concepto de daños y perjuicios.

Cuarto

En fecha 22 de agosto de 2001, se admite a trámite la reclamación interpuesta.

Quinto

Con fecha de 20 de agosto, por la Instructora, se requiere información al Sr. Jefe del Servicio de Medio Natural.

Sexto

Con fecha 18 de septiembre, la Instructora propone la ampliación del plazo para resolver la reclamación.

Séptimo

En fecha 27 de septiembre, el interesado presenta un escrito en el que entre otras cuestiones, solicita la tramitación de la reclamación a través del procedimiento abreviado.

Octavo

En fecha 4 de octubre de 2001, se acuerda ampliar en seis meses el plazo para resolver la reclamación, que le es notificada el 15 del mismo mes al Letrado del reclamante.

Noveno

En fecha 16 de octubre, por el Jefe del Servicio de Montes, se contesta a la información solicitada en su día.

Décimo

En fecha 10 de diciembre de 2001, se notifica al interesado el trámite de audiencia, poniendo a su disposición el expediente administrativo.

Undécimo

En fecha 22 de febrero de 2002, se formula Informe Propuesta de Resolución, por la que se reconoce la existencia de relación de causalidad entre el daño sufrido y el actuar de la Administración, aun cuando el Informe viene encabezado como Informe Propuesta que desestima la reclamación.

Antecedentes de la Consulta

Primero

Por escrito fechado el 19 de abril de 2002, registrado de entrada en este Consejo el día N del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Turismo y Medio Ambiente remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de 24 de abril, registrado de salida el día 25 del mismo mes y año, 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

Primero

Necesidad del Dictamen del Consejo Consultivo

El artículo 12.1 del Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, dispone que, concluido el trámite de audiencia, se recabará el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando dicho dictamen sea preceptivo, para lo que se remitirá todo lo actuado en el procedimiento y una propuesta de resolución.

El art. 11,g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, califica de preceptivo el dictamen en las reclamaciones que, en concepto de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración Pública, lo que igualmente reitera el artículo 12.g) de nuestro Reglamento Orgánico y Funcional, aprobado por Decreto 8/2002 de 24 de Enero.

En cuanto al contenido del dictamen, a tenor del art. 12.2 del citado Real Decreto 429/1993, ha de pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Segundo

Sobre la legitimidad del reclamante para la interposición de la presente reclamación

Con carácter previo, es preciso indicar que la presente reclamación aparece interpuesta por una única persona física que actúa en su propio nombre y derecho cuando, de toda la documentación obrante en el expediente administrativo, se desprende que el aval, cuya constitución origina posteriormente la presentación de la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración, se otorga por la entidad financiera BEX al ahora solicitante y a 31 personas más.

Igualmente consta en el expediente que todos los adeudos motivados por el citado aval, han sido cargados en una cuenta aperturada a nombre de D.J.C.L.L. y otros más.

Así pues y con independencia de la posterior conclusión a que lleguemos acerca de la existencia o no de responsabilidad patrimonial de la Administración, es preciso analizar la legitimación del reclamante para exigir la totalidad del coste financiero del aval.

Así, es preciso indicar que el Código Civil en su artículo 1137, determina que la concurrencia de dos o más acreedores de una obligación no implica que cada uno tenga derecho a pedir íntegramente las cosas objeto de la obligación, salvo que la obligación expresamente lo determine, constituyéndose en ese caso con el carácter de solidaria.

Es decir, que en nuestro Derecho privado rige la presunción de mancomunidad, es decir, el crédito o la deuda se presume dividida en tantas partes iguales como acreedores o deudores haya. Y así también lo viene manteniendo el Tribunal Supremo quien, en su Sentencia de fecha 19 de Septiembre de 1997, manifiesta:

"El art. 1138 CC establece la presunción iuris tantum de estimar mancomunada toda obligación en la que concurren varios acreedores o varios deudores, desprendiéndose, además, de su redacción, que el crédito o la deuda han de estimarse divididos en tantas partes como acreedores o deudores existan".

El examen del aval que se aporta con el escrito de reclamación en ningún momento menciona que la responsabilidad sea solidaria, sin que, por otra parte, el reclamante en el escrito inicial, manifieste actuar en beneficio del resto de los recurrentes, teniendo en cuenta, además, que el recurso contencioso lo interpone el reclamante y la Junta Liquidadora del Grupo Sindical de Colonización nºN de Arrúbal, no desprendiéndose del expediente dato alguno sobre sus integrantes, formas de actuación, etc.

En base a lo manifestado, consideramos que el Sr. O. no puede, en modo alguno, reclamar la totalidad de la devolución de los gastos financieros ocasionados con la constitución y mantenimiento del aval, sino tan solo la parte que a él le corresponda en los mismos y, por lo tanto, 1/32 parte de lo reclamado, es decir, 30.000 pesetas o su equivalente en Euros, 180,30. Sin que a lo anterior le afecte el hecho de que la reclamación sea encabezada por el Letrado que dirigió a todos los reclamantes en el recurso contencioso-administrativo, por cuanto en el expediente administrativo no consta la existencia de poder alguno a su favor. Ciertamente es que el art. 31 de la Ley 30/92 de 26 de Noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, reconoce la condición de interesados en el procedimiento administrativo a quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos, añadiendo el art. 32 que los interesados podrán actuar por medio de representante. Sin embargo, el apartado 3º del citado artículo establece que, para formular solicitudes, como es el presente caso, será preciso acreditar la representación por cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna o mediante declaración

en comparecencia personal del interesado. Nada de ello ocurre en el presente caso en el que la solicitud se presenta por un Letrado en ejercicio al que no puede presumírsele una representación para la que la Ley establece un formalismo determinado.

De todas formas, y como quiera que, con arreglo a reiterada jurisprudencia y, además, tal y como permite el último apartado del citado artículo 32, los defectos de personalidad son perfectamente subsanables en cualquier momento, en el supuesto de que se considerase la existencia de responsabilidad patrimonial en la Administración, podría subsanarse dicha contingencia antes de dictarse la resolución en vía administrativa.

Tercero

La responsabilidad de la Administración en el presente caso

El artículo 142.4 de la L.R.J.P.A. establece que la anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo no presupone derecho a indemnización. Ahora bien, ello no quiere decir que cuando la ejecución del acto anulado haya ocasionado un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizable, en relación a una persona o grupo de personas, no exista derecho a obtener la indemnización oportuna. Prácticamente con la misma dicción, lo anterior es reiterado en el art. 4.2 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993 de 26 de Marzo. Así lo viene entendiendo igualmente la jurisprudencia del Tribunal Supremo, como, por ejemplo, en Sentencia de 17 de Mayo de 1996, según la cual:

"Hay que traer a colación, en el caso, el art. 40.2 L.R.J.A.E., en vigor cuando se dedujo la pretensión indemnizatoria, que establecía –y en parecidos términos se expresa el art. 142.4 LRJAP- que la simple anulación en vía administrativa o por los Tribunales contenciosos de las resoluciones administrativas no presupone derecho a indemnización. Este precepto, rectamente entendido, ni excluye la responsabilidad de la Administración en caso de acto ilegal, ni permite afirmar que cualquier ilegalidad, aun supuesta la concurrencia de un perjuicio, comporta responsabilidad. Para que se pueda desencadenar la responsabilidad patrimonial de la Administración como consecuencia de un acto declarado nulo o anulado en vía administrativa o contencioso-administrativa, en el marco que definen los arts. 106.2 CE y 40.1 LRJAE, hoy art. 139.1 LRJAP, no basta la mera producción de un perjuicio sin más, sino que es preciso, en lo que importa al caso, la existencia de una "lesión resarcible", de un daño que el particular afectado no tenga el deber jurídico de soportar, como de modo general, para todos los supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración, ha venido a puntualizar el art. 141.1 LRJAP y ya había patrocinado con anterioridad la jurisprudencia".

A este concreto particular, hay que señalar que la Sentencia que resuelve el recurso contencioso-administrativo, ya hace referencia a que la Orden impugnada no produce daños o perjuicios de ninguna clase a los actores, que incluso ni siquiera han sido acreditados pese a desprenderse del contenido de la Sentencia que fueron solicitados con la demanda.

El motivo de la reclamación, estriba en recuperar los gastos financieros que supone la constitución de un aval tendente a garantizar los posibles perjuicios que para el interés público pudieran derivarse del acuerdo de suspensión de la Orden de la Consejería de Agricultura de la Comunidad Autónoma de La Rioja, de 11 de Febrero de 1991, sobre declaración de utilidad pública del monte denominado "EL SOTO", en el término municipal de Arrúbal, acordado por Auto de la Sala de 3 de Marzo de 1992.

Este Consejo Consultivo considera que en el presente caso concurre la necesaria relación de causalidad entre el funcionamiento de la Administración y el perjuicio patrimonial sufrido por el particular, aun cuando, por lo que respecta a la cuantía del citado perjuicio, deberá de estarse a lo manifestado en el anterior expositivo.

En el presente caso y de la lectura de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, se desprende que la Administración Regional tuvo por acreditada la propiedad de las parcelas 428 y 429 a favor del Ayuntamiento de Arrúbal en base a una certificación del Registro de la Propiedad de inmatriculación, en la que figuraba que el Municipio había adquirido la finca por donación del Grupo Sindical de Colonización nºN de Arrúbal, figurando en el inventario de bienes de propios del Municipio, inscribiéndose a su favor el pleno dominio al amparo del art. 206 de la Ley Hipotecaria. Sin embargo, también le constaba a la Administración que sobre dicha inscripción pesaba una anotación preventiva de demanda, en ejercicio de acción declarativa y reivindicatoria de dominio, nulidad de título y cancelación de inscripción registral instada por la Junta Liquidadora del Grupo Sindical de Colonización nºN, existiendo sobre dichas parcelas, además, vigente otra inscripción de dominio a favor del meritado Grupo Sindical. Es decir, en el momento de promulgarse la Orden que posteriormente resulta anulada, le constaba a la Administración la vigencia registral de dos titularidades dominicales diferentes e incompatibles entre sí sobre las mismas fincas y, además, que sobre la titularidad municipal existía pendiente contienda judicial.

Como quiera que la inclusión de todo monte declarado de utilidad pública en el Catálogo de Montes otorga la presunción de su posesión por la entidad pública a cuyo nombre figure y, por otra parte, establece restricciones importantes al dominio sobre dichos bienes, la solicitud de suspensión de la entrada en vigor de la Orden de la Consejería de Agricultura parece una medida totalmente justificada y conveniente en evitación de los

perjuicios que, para las facultades dominicales de los miembros del Grupo Sindical n°N, suponía su entrada en vigor. En definitiva, y con independencia de que dicha solicitud sea un acto libremente decidido por los recurrentes y de que la caución sea acordada por el órgano judicial, en cumplimiento estricto de las determinaciones que para la adopción de medidas cautelares prevé la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no puede pasar desapercibido que es precisamente el hecho de dictarse dicha Orden el que determina en última instancia el perjuicio patrimonial de las personas que tienen que constituir el aval. Es decir, que la actuación Administrativa se convierte en "*condicio sine qua non*" del citado perjuicio patrimonial y, por lo tanto, existe relación de causalidad entre la actuación administrativa y el citado perjuicio.

Como tiene establecido el T.S. a propósito de la existencia de responsabilidad patrimonial en los supuestos de suspensiones de la ejecución de liquidaciones tributarias o de sanciones administrativas, en estos casos existe una relación de causalidad evidente entre el actuar administrativo y el perjuicio patrimonial, "*pues es evidente que sin la previa imposición de la sanción no se produciría la petición de suspensión, ni habría sido necesaria la exigencia de aval alguno*", como se indica en la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de Mayo de 1996.

Por último, es preciso hacer una mención a la excesiva duración que está teniendo el presente expediente de responsabilidad patrimonial. El expediente se inicia el 24 de mayo de 2001 con la presentación del escrito de reclamación, sin que, por lo tanto, sea correcta la Resolución de fecha 21 de agosto de 2001, por la que se manifiesta admitirse a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto dicha admisión se produce desde el mismo momento de presentación del escrito inicial. Para tan simple actuación, la Administración tarda tres meses en dictar el citado acuerdo, sin que conste actuación intermedia de ningún tipo.

Inmediatamente después, se propone la ampliación por seis meses del plazo para resolver la reclamación, pero sin que conste en el expediente la concurrencia de las circunstancias que, por otra parte, no se incluyen en el acuerdo de ampliación que el art. 42.6 de la Ley 30/92 exige para que, excepcionalmente, proceda la ampliación del plazo máximo de resolución, por lo que dicha ampliación no aparece debidamente justificada ni en el expediente ni en la propia solicitud de la Instructora. Es por ello por lo que consideramos que procede la inmediata subsanación de los defectos de representación a que se ha hecho mención en el cuerpo del presente dictamen, con el fin de no causar mayores perjuicios a los posibles perjudicados.

CONCLUSIONES

Primera

Existe relación de causalidad entre el funcionamiento de la Administración autonómica y los daños sufridos por el Sr. F.R.O.

Segunda

En cuanto a la cuantía del citado perjuicio y con carácter previo a la resolución de la presente reclamación, deberá procederse a subsanar los defectos de legitimación que se han mencionado en el cuerpo del presente Dictamen. Una vez subsanados los mismos, el importe del perjuicio debe quedar fijado en la cantidad de 960.000 pesetas o su equivalente en Euros, 5.769,72, ya que, en otro caso, entiende este Consejo Consultivo que el perjuicio deberá quedar limitado al sufrido por el reclamante que comparece a título particular, por un importe de 180,30 €.

Tercera

En cualquiera de los anteriores supuestos, la indemnización deberá hacerse efectiva en dinero, con cargo al presupuesto de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

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