

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN. CONCESIÓN DEMANIAL DE LOCAL

Julio Galán Cáceres

Miembro del Cuerpo Jurídico de Defensa

Profesor del CEF

EXTRACTO

El supuesto está planteado sobre dos cuestiones básicas, en primer lugar, un posible caso de responsabilidad patrimonial de la Administración como consecuencia de que con ocasión de una jornada de puertas abiertas en un establecimiento penitenciario, el manejo irregular de una máquina por parte de un interno origina el descolgamiento de aquella causando heridas a cuatro visitantes y al propio interno. Y, en segundo lugar, un procedimiento para otorgar la concesión demanial de un local que no es usado por la Administración, en favor de asociaciones que realizan labores de rehabilitación con internos. Respecto a la primera cuestión, se plantean problemas jurídicos sobre la legitimación para recurrir en concepto de responsabilidad patrimonial, si las solicitudes están presentadas en plazo, la concurrencia de los requisitos para la existencia de dicha responsabilidad y el ajuste a derecho de la resolución dictada. En relación con la segunda cuestión, se plantean problemas sobre si las solicitudes se presentaron en plazo y en el lugar adecuado, si cumplían los requisitos o no para que se les pudiera otorgar la referida concesión demanial y si alguna solicitud que no recibió notificación de resolución expresa había sido beneficiaria de aquella concesión.

Palabras claves: responsabilidad patrimonial de la Administración, dominio público y concesión demanial.

Fecha de entrada: 03-09-2014 / Fecha de aceptación: 09-09-2014

ENUNCIADO

Se realiza una jornada de puertas abiertas en un centro penitenciario, para dar a conocer, a cualquier persona que acuda al mismo, la actividad que se lleva a cabo para el cumplimiento de los fines que se establecen en la legislación penitenciaria.

Dicha jornada consiste en hacer una demostración del funcionamiento del nuevo taller de producción de cables, de reciente creación, con dos sesiones, una a las 11,00 horas y otra a las 13,00 horas. Para tal evento, la dirección del centro penitenciario elaboró un plan especial de seguridad para garantizar la seguridad y orden en el centro penitenciario, tanto de las instalaciones como de los internos, sus familiares y de los visitantes. Dicho plan especial de seguridad fue aprobado por el centro directivo.

El día del evento, el 5 de febrero de 2013, en la primera sesión que se celebra, durante la demostración del funcionamiento de la máquina por un interno, se produce un fallo en la manipulación de la misma, produciéndose un descolgamiento de la máquina, causando heridas de diversa consideración a cuatro visitantes, dos de ellos muy graves, siendo conducidos por la ambulancia al hospital más cercano, y los otros dos con contusiones, cortes y con una crisis de ansiedad. A su vez el interno, por el desplome de la plataforma, se cayó, perdiendo el conocimiento, con pronóstico muy grave, siendo llevado al mismo hospital que los otros heridos. Los dos visitantes que fueron llevados al hospital, uno sufre una cojera permanente y ambos estuvieron varios meses hospitalizados, presentan escrito solicitando compensación económica a la Administración.

1. Indique qué requisitos deben concurrir para tener derecho a indemnización y si estos se dan en estos dos casos (fundamente su respuesta).

Posteriormente tres de los cuatro lesionados han presentado sus respectivas reclamaciones el 20 de diciembre de 2013 en una pedanía próxima al centro penitenciario. El cuarto lesionado lo hace el 30 de enero de 2014 y lo hace en el registro del Ministerio de Empleo de Madrid. El interno del propio centro salió del coma y recuperó la conciencia en abril de 2014, dándole el alta hospitalaria el 22 junio del 2014, siendo dirigido de nuevo al centro penitenciario ese mismo día, pero antes de abandonar el hospital, le entrega a su hermano su escrito de reclamación por los daños sufridos, quien, hasta el 23 de agosto de 2014, no lo presenta en la oficina de atención integral del Ayuntamiento de Madrid. El hermano del interno pregunta al funcionario que recoge la documentación que le informe sobre los posibles trámites a seguir, manifestando este no saber nada al respecto porque su trabajo es solo recoger documentos, pero no obstante llama a otro funcionario para que le informe y este último también se niega porque el asunto es de otra provincia.

2. Indique si ha prescrito el derecho a las reclamaciones según los plazos de presentación de las mismas. Indique si las reclamaciones se han presentado en los lugares correctos. Indique el derecho a la información que le asiste al hermano del interno (fundamente su respuesta).

A usted, como funcionario encargado de los expedientes de indemnización, se le encomienda por su superior que se asegure que todos los invitados lesionados, en los que concurra el derecho, cobren indemnización y que acelere todo lo posible el procedimiento.

3. Indique qué actuaciones puede realizar para cumplir las órdenes recibidas (fundamente su respuesta).

De las reclamaciones presentadas, son estimadas todas excepto la del interno del centro penitenciario, basándose el órgano competente en que acude al proceso sin abogado ni procurador.

4. Indique si es o no correcta la resolución del órgano que está conociendo del procedimiento. Indique plazo que el órgano competente tiene para resolver y efectos de la falta de resolución en plazo. Indique qué extremos deberá contener la resolución del órgano competente (fundamente su respuesta).

Uno de los invitados presenta un escrito, al que denomina «pliego de descargos», 15 días después de recibir la notificación de la resolución de indemnización, en el que manifiesta que, a pesar de ser reconocido como beneficiario, no está de acuerdo con la cuantía otorgada.

5. Indique qué tramitación ha de darle al citado escrito (fundamente su respuesta).

Posteriormente el interno, como consecuencia de sus heridas, fallece y una interna manifiesta que tenía una relación sentimental con él y, como consecuencia de enterarse de la muerte, se autolesiona, produciéndose varios cortes en las muñecas.

Después esta interna presenta solicitud de indemnización por los cortes sufridos alegando que, indirectamente, los mismos son consecuencia del accidente que sufrió el interno y solicita la acumulación de su solicitud al procedimiento.

Al día siguiente envía una instancia en la que solicita al director del centro que no sea usted el encargado de atender su solicitud, ya que según sus palabras exactas: «Cree que usted la odia desde que le denunció una vez al juez de vigilancia».

6. Indique lo pertinente sobre la petición de indemnización de la interna y sobre la instancia enviada al director (fundamente su respuesta).

La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias con el objetivo de facilitar la labor de organizaciones no gubernamentales, y otras asociaciones similares que colaboran en la reinserción de internos en tercer grado, resuelve poner a su disposición locales disponibles, que no son usados por el personal penitenciario, en los Centros de Inserción Social, donde efectuar su labor de asistencia a los internos.

Para ello la Secretaría de Estado de Seguridad realiza una convocatoria pública con las siguientes características:

- Las asociaciones adjudicatarias tendrán el derecho de uso de un local en el edificio del C.I.S., por periodos de un año renovables previo informe del director del C.I.S.
- Las asociaciones deben cumplir los siguientes requisitos:

- Ser una asociación sin ánimo de lucro y tener como objetivo principal la asistencia a internos.
 - Estar registrada en el Registro Especial de Entidades Colaboradoras de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias con carácter previo a la publicación de la convocatoria.
 - Acreditar la disposición de programas de tratamiento adecuado a la especificidad de los internos que acoge.
- Se requiere la presentación de la siguiente documentación anexa a la solicitud:
 - Copia de estatutos, escritura constitutiva o similar.
 - Certificado de inscripción en el Registro Especial de Entidades Colaboradoras.
 - Programa de intervención a desarrollar.
 - Declaración jurada del presidente o director de la asociación de que en los últimos 5 años ha realizado asistencia a internos.
 - El plazo de presentación de solicitudes es de 15 días hábiles, finalizando el lunes 27 de septiembre de 2013 inclusive.
 - Es competente para resolver la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias en virtud de la delegación de competencias del Ministro del Interior.
 - La relación de asociaciones autorizadas será publicada en el BOE y notificada a los interesados; las denegaciones serán notificadas a los interesados con indicación de las causas.

7. Determine si alguna de las siguientes solicitudes se presenta fuera de plazo, y, en su caso, qué consecuencias tendría:

- a) La asociación X presenta la solicitud en el registro de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias el día 27 de septiembre de 2013.
- b) La asociación Y presenta la solicitud en el registro del Ministerio de Igualdad el 15 de septiembre de 2013, que es remitido a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias el 27 de septiembre del mismo año.
- c) La asociación Z presenta la solicitud en el registro de la Consejería de Interior de la Comunidad de Madrid el 27 de septiembre de 2013, que es remitido a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias el día 5 de octubre del mismo año.
- d) La asociación V envía la solicitud y documentación anexa por mensajero en sobre cerrado el día 27 de septiembre de 2013 (presenta recibo de recepción por la empresa de mensajería con fecha 27 de septiembre de 2013), teniendo entrada en la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias el 28 de septiembre del mismo año.

8. Analizada la documentación de la asociación X no aporta certificado de inscripción en el Registro Especial de Entidades Colaboradoras. Determine la actuación a realizar y posibles consecuencias.

9. Del análisis de los estatutos de la asociación Z se descubre que es una asociación de abogados que cobra minuta a los internos por su asistencia jurídica. Valore si cumple con los requisitos de las bases, consecuencias y trámites a realizar.

10. La asociación K remitió solicitud que tuvo entrada en el registro de la Secretaría General de Instituciones de Penitenciarias el día 15 de septiembre de 2013. El día 7 de enero de 2014 se recibe escrito del representante de la asociación preguntando por su expediente. Se comprueba que no se ha dictado resolución en ese expediente porque fue traspapelado, y se verifica que dicha asociación cumple con los requisitos para estimar su solicitud.

Determine la actuación a realizar.

11. La asociación W presenta solicitud el día 15 de septiembre de 2013, dictándose resolución denegatoria el 15 de octubre, pero por un error no llegó a notificarse. Se recibe escrito el día 15 de enero de 2014 del abogado de la asociación en el que argumenta que al no haber sido notificada resolución, entiende estimada su solicitud, y espera poder hacer uso del local inmediatamente.

Determine si ha de entenderse estimada su solicitud por silencio administrativo.

Cuestiones planteadas:

Contestar a las diversas cuestiones que se han ido planteando a lo largo del relato de hechos.

SOLUCIÓN

1. Señala el artículo 106.2 de la Constitución que «2. 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 responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas se regula en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 noviembre, LRJPAC. Su característica principal es que se trata de una responsabilidad objetiva, esto es, que prescinde de la idea de culpa, por lo que no es preciso demostrar su existencia sino únicamente la realidad de una lesión imputable causalmente a la Administración de que se trata. Rige para todas las Administraciones públicas y cubre toda la actividad administrativa, sea esta de carácter jurídico o meramente fáctico, y tanto si es por acción como por omisión.

Por su parte, el artículo 139.1 de la Ley 30/1992 señala que «1. Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las administraciones públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la decisión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos».

Es el apartado segundo del referido artículo el que indica que «En todo caso el daño alegado ha de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o un grupo de personas».

El Real Decreto 429/1993, de 26 marzo, es el que regula el reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas.

Debemos examinar cuáles son los requisitos exigidos para que concurra la responsabilidad patrimonial de la Administración pública y aplicarlos a las circunstancias que señalan el relato de hechos para averiguar si efectivamente se ha producido o no dicha responsabilidad. Estos requisitos han venido siendo establecidos por una constante jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, interpretando los preceptos legales correspondientes.

Así:

- a) Es preciso que la acción sea imputable a la Administración pública. En este caso, recordamos, que se trataba de una jornada de puertas abiertas en un centro penitenciario, organizada por dicha administración, para dar a conocer a las personas que acudieran la actividad que se llevaba a cabo para el cumplimiento de los fines que se fijan en la legislación penitenciaria. Consistiendo en una demostración del nuevo taller de creación de cables, habiéndose aprobado por el centro penitenciario un plan de seguridad. Según el relato de hechos durante la demostración por un interno del funcionamiento de la máquina, se produce un fallo en la manipulación de la misma, produciéndose los resultados que en dichos hechos se relatan. Por tanto, ninguna duda existe de que es la Administración, actuando en este caso a través de un interno, la responsable del hecho acaecido, porque la actuación de los funcionarios, sus agentes y personal al servicio de la Administración –como es el caso que analizamos–, se considera a estos efectos como actuación de la propia Administración. Estando prohibido reclamar por vía civil a cualquiera de los anteriores y siendo obligatorio acudir a la vía de la reclamación administrativa y, posteriormente, en su caso, a la vía contencioso-administrativa (arts. 1 y 2 de la Ley 29/1998, LJCA).
- b) Es necesario que el daño sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o un grupo de personas. Ninguna objeción se puede oponer a la existencia de estos requisitos, aunque la cuantificación del daño puede que no se determine inicialmente y quede para un momento posterior del procedimiento, dependiendo del proceso de curación y de si quedan o no secuelas.
- c) Que el daño sea antijurídico y que no se tenga el deber de soportar. Tampoco se puede oponer ninguna objeción a la concurrencia de este requisito puesto que en ningún caso se puede exigir a los lesionados la tolerancia a la producción del hecho y del resultado lesivo.

- d) Que exista relación de causalidad entre el hecho y el resultado lesivo. No cabe duda de que las lesiones que sufrieron los perjudicados se debió a una incorrecta manipulación en una de las máquinas por parte de un interno que actuaba como si se tratara de la propia Administración.
- e) Que no exista fuerza mayor, culpa de la víctima o de un tercero que rompa esa relación de causalidad. En este caso, el resultado lesivo se produjo por una deficiente manipulación de la máquina por parte de quien la manejaba.

En conclusión, concurren todos los requisitos para la exigencia de la responsabilidad patrimonial, cuyo procedimiento a tenor del real decreto antes indicado, puede iniciarse de oficio o a solicitud de los interesados.

Ofrece más dudas la admisión de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública respecto al interno que manipulaba la citada máquina porque afirma el relato de hechos que el desgraciado accidente se debió a «un fallo en la manipulación». Por ello, pudiera defenderse que se debió a la culpa de la víctima el resultado lesivo y, por tanto, se rompió esa relación de causalidad exigible entre la acción, imputable a la Administración, y el resultado lesivo.

2. Respecto a la extemporaneidad o no de las reclamaciones y el lugar de presentación de las mismas, distinguimos:

- a) La que se presenta el día 20 diciembre en una pedanía próxima al centro penitenciario debemos afirmar que está presentada en plazo, que era según el artículo 142.5, de un año, no desde que ocurrió el hecho, sino desde que curaron con o sin secuelas y es claro que este plazo aún no había transcurrido.

En cuanto al lugar de presentación, una pedanía es una entidad inferior al municipio, pero ya no es una entidad obligatoria y carece de personalidad jurídica, tras la última reforma operada por la Ley de Sostenibilidad y Racionalización de la Administración Local. Las denomina entidades de ámbito territorial inferior al municipio, instituidas o reconocidas por las comunidades autónomas, conforme al artículo 45 de dicha ley.

Por su parte, el artículo 38 de la Ley 30/1992 se refiere a los registros donde se pueden presentar las solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidas a la Administración. En concreto, en el apartado 4, letra b), permite la presentación de los mismos en los registros de las entidades que integran la Administración local, si se hubiese suscrito el oportuno convenio, salvo que se trate de registros de municipios de la población a que se refiere el título X de la ley, en cuyo caso no hace falta convenio alguno.

En conclusión, dependería de si existiera o no convenio realizado con el ayuntamiento al que perteneciera esa entidad inferior, para entender correctamente o no presentado el escrito. De cualquier manera, si dicha pedanía, aun sin la existencia de convenio, remitiera al órgano competente el escrito, en plazo, no se plantearía problema alguno.

- b) Respecto al cuarto lesionado que lo presenta el 30 de enero de 2014, en principio ha transcurrido el plazo de prescripción de un año, pero repetimos que como se debe

de computar desde la fecha de curación con o sin secuelas, al no venir este dato referido en el relato de hechos, ignoramos si su reclamación estaba o no en plazo.

Respecto al lugar de presentación, el Ministerio de Empleo, como el órgano competente para resolver es otro ministerio, al amparo del referido artículo 38.1 a) es un lugar apto para la presentación. Si bien debemos tener en cuenta que como el procedimiento, en este caso, se inicia a solicitud del interesado, hasta que no tenga entrada en el registro del órgano competente para su tramitación no se inicia el cómputo para resolver el procedimiento, cuya duración es de seis meses, siendo el silencio negativo o desestimatorio.

- c) Respecto al interno lesionado, se le dio de alta el día 22 de junio de 2014, suponemos que curado, porque el relato de hechos nada dice. Este encargó a su hermano que presentara escrito de reclamación en concepto de responsabilidad patrimonial por la Administración, el cual no lo hizo hasta el día 23 de agosto de 2014. Por tanto, observamos que el escrito no está presentado fuera de plazo porque el plazo del año para reclamar vencía el día 22 de junio de 2013.

Por otra parte, conviene significar que al tratarse de una solicitud, y actuar el hermano como representante del perjudicado, al amparo del artículo 32 de la Ley 30/1992, debió acreditarse su representación por alguno de los medios admitidos en derecho, es decir, documento público notarial; documento privado con firma notarialmente legitimada; o bien, como admite el mismo artículo 32, mediante comparecencia de ambos ante la propia Administración.

Sin embargo, como ya advertimos con anterioridad, entendemos que la indemnización de daños y perjuicios a que pudiera tener derecho el interno no puede conseguirse por la vía de la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración pública, en primer lugar, porque no era una persona extraña al suceso, sino que actuaba el día de los hechos, como personal al servicio de la Administración penitenciaria con el que le vinculaba una relación especial convirtiéndose en una persona cualificada. Aunque no pudiera afirmarse que, sin duda alguna, solo por esa circunstancia no tenía derecho a soportar el resultado lesivo.

En segundo lugar, y esto es lo importante, según el relato de hechos el accidente se produjo por una deficiente manipulación de la máquina que manejaba, luego, en resumidas cuentas, el culpable de los hechos lesivo fue él mismo, no existiendo la posibilidad de imputar a la Administración la producción del daño porque se ha roto la necesaria relación de causalidad para que exista la responsabilidad patrimonial de la Administración pública.

Por tanto, la información que se facilitará al interno, que por supuesto tiene derecho a ella y es una obligación o deber del centro penitenciario proporcionársela, aunque para ello no sirva cualquier funcionario porque es una cuestión jurídica o información especial que exige la correspondiente formación en este sentido, es que no parece procedente que pueda exigirla por la vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración, por las razones antes apuntadas, pero no cabe duda de que realizaba aquel trabajo por orden de la Administración, en virtud de su con-

dición de interno en un centro penitenciario y, por tanto, es una persona respecto a la que la Administración debe tener asegurada en las funciones que deba realizar en el centro penitenciario. Por ello, teniendo en cuenta la legislación de seguridad social, deberá indemnizarse por los días que estuvo dado de baja a cuenta de la lesión y, en su caso, tiene derecho igualmente a la posible pensión, en su caso, si se dan las circunstancias exigidas por aquella legislación para ello.

3. A tenor de lo dispuesto en los artículos 4 y siguientes del reglamento de procedimiento (RD 429/1993), para conseguir la rápida indemnización de todos los que tengan derecho a ella, y una vez iniciado el procedimiento, bien de oficio o bien a solicitud de los interesados (por cierto, si se hubieran producido solicitudes diversas es posible la acumulación de procedimientos a tenor del art. 73 de la Ley 30/1992, ya que existe identidad sustancial o íntima conexión entre todos ellos) el instructor o encargado del expediente, a tenor de lo dispuesto en el reglamento de procedimiento de la Administración pública en materia de responsabilidad patrimonial deberá:

- a) Acordar la tramitación del procedimiento abreviado cuando a la vista de las actuaciones, documentos e informaciones entienda que son inequívocas la relación de causalidad entre la lesión y el funcionamiento del servicio público, la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización. Este procedimiento solo podrá iniciarse antes del trámite de audiencia. Cuando se notifica a los interesados el acuerdo de iniciación se les concederá un plazo máximo de cinco días para formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes. Durante ese plazo puede acordarse por parte del órgano instructor y el lesionado la terminación convencional del procedimiento fijando los términos de una propuesta de acuerdo indemnizatorio. Concluido el trámite de audiencias en el plazo de cinco días, el instructor propondrá que se solicite el dictamen preceptivo del Consejo de Estado, si la cuantía de la reclamación es igual o superior a 50.000 euros. Finalmente el órgano competente resolverá.
- b) Deberán unirse al procedimiento los informes que estime necesarios el instructor y en todo caso el del servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable. Se emitirán en un plazo de 10 días, salvo que el órgano instructor, atendiendo a las características del informe solicitado del propio procedimiento, solicite su inicio en plazo mayor o menor, sin que en este último caso pueda exceder de un mes.
- c) A continuación tendrá lugar el trámite de audiencias del interesado y propuesta de resolución.
- d) Si el procedimiento es el general, y lo reclamado iguala o supera a los 50.000 euros, se solicitará el dictamen del Consejo de Estado que se emitirá en un plazo máximo de dos meses.
- e) Finalmente, se elevará el procedimiento al órgano resolutorio para que resuelva. El procedimiento no podrá durar más de seis meses desde la fecha de iniciación. Si excede, se produce el silencio administrativo desestimatorio.

4. Con respecto a la resolución señalamos lo siguiente:

- a) En cuanto a las estimatorias de las diversas pretensiones, parecen ajustadas a derecho porque, con independencia de la cuantía de la indemnización que la ignoramos, concurrían los requisitos exigidos para la existencia de la responsabilidad patrimonial y, por otra parte, ya hemos indicado que no hay datos suficientes en el relato de hechos para poder considerar extemporánea una de las reclamaciones planteadas.
- b) En relación con la desestimación de la reclamación del interno, lo primero que debemos señalar es que si el motivo de aquella fue que no acudió con abogado y procurador debió originar la inadmisión de la solicitud –sin entrar en el fondo del asunto– y no la desestimación, que supone que se analiza el fondo de la cuestión.

En segundo lugar, tal resolución no es conforme al ordenamiento jurídico porque ningún precepto se exige obligatoriamente que se actúe con abogado y procurador en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de la Administración pública. Otra cuestión es que voluntariamente nombre un representante y lo acredite. Pero nada le obligaba a lo anterior. No estamos en presencia de un procedimiento contencioso-administrativo.
- c) Respecto a la falta de resolución, en su caso se produciría, según el artículo 13.3 del reglamento, transcurridos seis meses desde que se inició el procedimiento, o el plazo que resulte de añadirle periodo extraordinario de pruebas, sin que haya recaído resolución expresa (debe entenderse sin que se haya notificado) o, en su caso, se haya formalizado el acuerdo, podrá entenderse que la resolución es contraria a la indemnización del particular.
- d) Respecto al sentido del silencio administrativo, según el mismo precepto, es negativo de manera que transcurrido el plazo podrá entenderse que la resolución es contraria a la indemnización del particular.
- e) Finalmente, a tenor del artículo 13.2, se pronunciará necesariamente sobre la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cálculo.

La resolución se ajustará, en todo caso, a lo previsto en el artículo 89 de la LRJPAC.

5. Respecto a la tramitación que ha de darse al escrito que hace un interesado al enterarse de que la resolución no estima todas sus pretensiones y que denomina «pliego de descargo», es la de un recurso de reposición ante el mismo órgano que dictó la resolución puesto que el órgano que resuelve agota o pone fin a la vía administrativa y el único recurso administrativo que cabe es el de reposición de los artículos 116 y 117 de la Ley 30/1992. Como se interpone a los 20 días de recibir la notificación y existe un mes para interponer este recurso, a tenor de lo dispuesto en el artículo 110.2 en el sentido de que el error en la calificación del recurso no será obstáculo para que su tramitación siga, debe resolverse como tal recurso (si se deduce su verdadero carácter).

También podría haber interpuesto directamente recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses a tenor de lo dispuesto en el artículo 46.1 de la Ley 29/1998, LJCA.

6. Finalmente, lo que la compañera sentimental del interno pudo haber hecho, ante el fallecimiento del interno, con las pruebas suficientes para ello, era solicitar una indemnización, al parecer, por daños morales, es decir, por la pena, aflicción o dolor que le ha supuesto el fallecimiento de su compañero sentimental debido a las lesiones causadas cuando prestaba un servicio ordenado por la Administración penitenciaria. Sin embargo, se debería acreditar de modo fehaciente el daño moral para que pudiera ser indemnizado.

Ahora bien, lo que solicita, realmente, es una indemnización por las lesiones que ella misma se ha hecho, no teniendo cabida este aspecto en el concepto de daños morales. Por otra parte, no parecen ocurrir los requisitos exigibles para que nazca la responsabilidad patrimonial de la Administración pública en su favor por estos hechos puesto que la única culpable de esas lesiones es la propia víctima y nada tiene que ver la Administración con ello.

Respecto a la acumulación de procedimientos, a la que se refiere el artículo 73 de la Ley 30/1992, antes indicado, no parece que sea procedente, puesto que no concurre el requisito de la íntima conexión o identidad sustancial para que se acceda a ella. Contra el acuerdo que resuelva sobre la acumulación no cabe recurso alguno.

Finalmente, en cuanto al escrito que dirige al director del centro penitenciario para que no se encargue de su asunto porque «cree que la odia porque le denunció ante el juez de vigilancia penitenciaria» entendemos que no debe tener trascendencia alguna, en primer lugar porque la circunstancia alegada es algo a lo que se enfrenta diariamente un director de un centro penitenciario que asume en el ejercicio de sus competencias, y el juez de vigilancia penitenciaria tiene las facultades de revocar o modificar sus decisiones. Por tanto, dicho vulgarmente, es algo que va en el cargo o función y no es racional pensar que cuando hay una denuncia contra el director del centro penitenciario, automáticamente se produce el sentimiento de odio hacia el interno o interna que la ha promovido. Si esto es así, desde luego, ese director, dicho sea a los solos efectos de este informe, debería ser relevado de su cargo y no podría ocupar cargos de similar responsabilidad.

Por tanto, la circunstancia que cita no es generadora del odio que invoca. Otra cosa es que acredite el mismo mediante otros medios de prueba. Pero por el solo hecho mencionado, en absoluto es digno de tenerse en consideración.

Si lo que la demandante trata de provocar es la abstención del director del centro penitenciario para intervenir en el procedimiento que se está tramitando, los artículos 28 y 29 de la Ley 30/1992 se refieren a la abstención y a la recusación los procedimientos administrativos. En concreto, el artículo 28 habla de enemistad manifiesta entre el interesado y el titular del órgano administrativo. Pero esta enemistad no debe ser meramente subjetiva, sino que debe ser objetiva, acreditada y probada. Aspectos que en este caso no se acreditan.

Si pese a ello se produjera la recusación, el director del centro debería manifestar si acepta o no la causa. Si la acepta, el incidente finaliza, y si no la acepta, el superior jerárquico resolverá lo procedente.

Por otra parte, en principio, el órgano encargado de resolver el procedimiento es el ministro correspondiente, aunque tanto él como el instructor pueden ser recusados por los interesados si concurre alguna de las causas del artículo 28.

7. Determinar:

- A) Qué procedimiento debería o podría seguirse para la adjudicación de los locales.
- B) Si alguna de las solicitudes se presenta fuera de plazo y, en su caso, las consecuencias que tendría.

A) Con carácter previo debemos señalar, porque condiciona el procedimiento a seguir, que la naturaleza jurídica de los locales que se tratan de ceder, a tenor del artículo 5 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), son de dominio público pues el relato de hechos se refiere a locales, en los Centros de Inserción Social, que no son usados por el personal penitenciario, y los mismos están para la labor de asistencia y reinserción de internos en tercer grado.

En este caso, serían posibles dos modalidades de uso de los mismos:

- a) Por un lado, las autorizaciones especiales de uso sobre bienes afectados del artículo 90 de la LPAP. Se permite el uso a personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, para el cumplimiento esporádico o temporal de cines o funciones públicas (en este caso, se trata de adjudicar a organizaciones no gubernamentales y asociaciones similares con el fin de colaborar en la reinserción de los internos que estén clasificados en tercer grado). Para este tipo de adjudicación, es preciso informe favorable de la Dirección General de Patrimonio del Estado, siendo competencia del ministro titular del departamento (ministro del Interior). El plazo máximo será de 4 años, prorrogables por igual plazo.
- b) La concesión demanial prevista en el artículo 93 del mismo texto legal, ya que el uso que se prevé en este caso supone un uso exclusivo. El artículo 93.4 permite la gratuidad del mismo y la no sujeción a tasa si la utilización privativa no lleva aparejada utilidad económica al concesionario. La concesión se efectuará en régimen de concurrencia –este es nuestro caso– aunque cabe la adjudicación directa si concurre alguno de los supuestos previstos en el artículo 137.4. Se formalizará en documento administrativo y se inscribirá en el Registro de la Propiedad, a tenor de lo dispuesto en el artículo 93.2.

Es competencia del ministro titular del departamento a que se encuentran afectados o corresponda su gestión administración, según el artículo 95. Pero cabe la delegación para resolver estos procedimientos, que es lo que ha sucedido en este caso, puesto que se ha delegado en la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

Si los bienes hubieran sido de carácter patrimonial, que no es el caso, porque hubieran sido desafectados, los artículos 145 y siguientes de la LPAP prevén la cesión gratuita a asociaciones

declaradas de utilidad pública. Normalmente, es competente el Ministro de Hacienda, según el artículo 196, a propuesta de la DGPE y previo informe de la abogacía del Estado, según el 126.1. Sin embargo, si la cesión fuese en favor de asociaciones declaradas de utilidad pública la competencia corresponde, según el 146.2 al Consejo de Ministros.

B) Realizadas estas consideraciones iniciamos el estudio de las distintas solicitudes presentadas:

- a) La asociación X presenta en la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, el día 27 de septiembre de 2013, su solicitud (según el relato de hechos, era el último día del plazo para presentar las solicitudes). Por tanto, está en plazo la solicitud y además se presentó en el órgano competente para su tramitación, que era la secretaría general.
- b) La asociación Y, la presenta en el Ministerio de Igualdad el 15 de septiembre de 2013. Esta solicitud está en plazo y, además, se presentó en el lugar idóneo a tenor de lo dispuesto en el artículo 38.1. Por tanto, teniendo en cuenta además que tuvo entrada en la secretaría general el día 27 de septiembre de 2013, ningún problema plantea esta solicitud.
- c) La asociación Z presenta su solicitud en la Consejería de Interior de la Comunidad en Madrid el día 27 de septiembre de 2013. Está en plazo porque la consejería era lugar apto para la presentación de solicitudes dirigidas a la Administración general del Estado. Nada importa, a estos efectos, que no llegara la solicitud hasta la secretaría general el día 5 octubre.
- d) La asociación V entrega la solicitud mediante mensajero en sobre cerrado el día 27 de septiembre de 2013. Sin embargo, tiene entrada en la secretaría general el día 28 de septiembre. Esta solicitud está fuera del plazo ya que aunque tenga recibo de recepción de la empresa de mensajería de 27 de septiembre de 2013, este no era lugar apto para la presentación de una solicitud dirigido a la Administración General del Estado. Esto significa que la empresa de mensajería no presentó la solicitud hasta el día siguiente, 28 de septiembre, fuera del plazo por tanto, no debiendo ser aceptada, sin perjuicio de que la asociación pudiera entablar algún tipo de reclamación de daños y perjuicios o acción judicial pertinente, por vía civil, contra la empresa de mensajería pues ha incumplido una de las obligaciones esenciales contractuales a la que estaba obligado con su contratante, que era la empresa de mensajería. Por otro lado, teniendo en cuenta las normas de protección de consumidores, podría denunciar al órgano competente de la Administración correspondiente los hechos ocurridos a fin de que se pudiera poner en marcha el oportuno procedimiento administrativo sancionador. Tampoco se puede olvidar la posibilidad de arbitraje entre la empresa de mensajería y la perjudicada, si aquella se hubiere sometido a esta posibilidad.

8. La asociación X no aportó certificado de inscripción en el Registro Especial de Entidades Colaboradoras. Consecuencias de ello.

Según las bases de este procedimiento selectivo era preceptivo acompañar el referido certificado. Por tanto, la asociación incumplió una de las condiciones previstas para que su solicitud pudiera ser aceptada y tenida en cuenta.

Pudiera entenderse que se trata de un defecto susceptible de subsanación, en cuyo caso, a tenor de lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 30/1992, se le debería requerir para que acompañe el referido certificado en el plazo de 10 días, con la advertencia de que si no lo hace se le tendrá por desistido de su petición previa resolución que se dicte al efecto. Para que esto fuera posible, es imprescindible que en la fecha en que finalizaba el plazo de presentación de solicitudes cumpliera el requisito de estar inscrito en el Registro Especial de Entidades Colaboradoras, porque si a dicha fecha no lo estuviera, entonces no se trataría de subsanar un defecto sino de que la interesada no cumplió un requisito esencial para optar a la adjudicación de los locales.

Por otra parte, si la razón de no aportar el certificado es culpa del Registro en el sentido de que hubiera pedido a dicho órgano el documento y este no se lo facilita, entonces deberá expresarlo en su solicitud acompañando copia o recibo de aquella solicitud, acreditándose entonces que intentó cumplir con el requisito y que si no lo ha acreditado es por culpa ajena. Si este fuera el supuesto, la propia Secretaría General podría pedir al Registro de Entidades Colaboradoras la acreditación de que cumplía con el requisito exigido.

9. La asociación Z está conformada por abogados que cobran minutas a los internos por su asistencia jurídica.

Es evidente que no cumple con los requisitos de las bases que rigen ese procedimiento de adjudicación. En las mismas se exigía que los beneficiarios deberían ser asociaciones, sin ánimo de lucro, y que tuvieran como objetivo principal la asistencia a los internos clasificados en tercer grado.

Por ello, esta asociación deberá ser excluida del procedimiento de adjudicación, previa resolución motivada dictada al respecto y notificada al interesado, el cual, como se trata de un acto de trámite cualificado, puesto que impide continuar el procedimiento, al amparo del artículo 107.1 de la Ley 30/1992, podría interponer el oportuno recurso contra esa exclusión, aunque el mismo deberá ser desestimado al amparo de lo argumentado con anterioridad.

Otra posibilidad que podría acontecer, puesto que el relato de hechos no acredita cuándo se tiene conocimiento de esta realidad, es que hubiera tenido lugar cuando ya se habían adjudicado los locales a la asociación. En este caso, esa adjudicación debería ser calificada como nula de pleno derecho, a tenor de lo dispuesto en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, en el sentido de que la asociación ha adquirido un derecho, o una facultad, contrario al ordenamiento jurídico, porque no se reunían los requisitos exigidos para ello, en este caso, que fuese sin ánimo de lucro.

Ante esta posibilidad, la Administración debería poner en marcha el oportuno procedimiento de revisión de oficio, al amparo del artículo 102.1 de la Ley 30/1992, solicitando el dictamen preceptivo y vinculante del Consejo de Estado y, posteriormente, dictando resolución por la que se anula el acto por ser nulo de pleno derecho. En el procedimiento de revisión de oficio, ha de darse intervención al interesado y la resolución se le deberá notificar.

El órgano competente para resolver este procedimiento de revisión de oficio sería el Consejo de Ministros, al amparo de lo dispuesto en la disposición adicional decimoquinta de la LOFAGE.

El interesado podrá recurrir dicha resolución en la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (art. 12 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, LJCA), previo recurso potestativo de reposición (arts. 116 y 117 de la Ley 30/1992).

Notificada a la asociación tal resolución, se la requerirá para que abandone el local, otorgándole un plazo al respecto y advirtiéndole de que si no lo hace, se pondrá en marcha el oportuno procedimiento de ejecución forzosa regulado tanto en la Ley 30/1992, como en la LPAP, artículos 58 a 60, relativos al procedimiento de desahucio administrativo.

10. La solicitud de la asociación K tuvo entrada en el registro de la secretaría general el 15 de septiembre de 2013. El 7 de enero, el representante de la asociación pregunta por su expediente, comprobándose, entonces, que no se dictó resolución porque fue trasapelado. Se verificó que la asociación cumplía con todos los requisitos para la estimación de su solicitud.

En principio, la actuación no es ajustada a derecho, ya que la asociación lo que debería presentar es una reclamación en concepto de responsabilidad patrimonial ante el ministro del Interior, a tenor de lo dispuesto en los artículos 106 de la Constitución, 139 y ss. de la Ley 30/1992, pues, no cabe duda que se ha producido un funcionamiento normal de los servicios públicos.

Naturalmente, esta responsabilidad no surge sin más por este funcionamiento anormal, sino que deberá acreditarse un daño, evaluable económicamente, y la relación de causalidad entre ese daño probado y la actuación administrativa. Estas cuestiones deben ser objeto de prueba por parte de la asociación reclamante.

El plazo para reclamar, a tenor de lo dispuesto en el artículo 142, es de un año desde que se manifestó el efecto lesivo que, en este caso, parece ser que fue el 7 de enero que es cuando el abogado de la asociación preguntó por lo que había sucedido.

Se exigirá el dictamen preceptivo del Consejo de Estado si la cuantía reclamada iguala o excede a los 50.000 euros.

Sin embargo, no podemos dejar de resaltar que las asociaciones deberían ser sin ánimo de lucro, de lo que parece deducirse que ningún beneficio obtendrían de su actividad en la función de reinserción de internos clasificados en tercer grado, por lo que será difícil que se pueda probar perjuicio económico alguno que justifique resolución a su favor en el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial.

Otra cosa sería el caso de que no hubieran sido adjudicados todos los locales en ese momento, ya que podría entregársele alguno vacante al cumplir todos los requisitos para que su solicitud fuera estimada.

Finalmente decir que, con independencia de lo indicado anteriormente, siempre podría la asociación denunciar los hechos ocurridos exigiendo la responsabilidad disciplinaria o de otro tipo que pudiera existir en el responsable de lo ocurrido, o sea, de la pérdida de su solicitud.

Otra opción que pudo ejercitar en su momento es haber entendido, a los tres meses de haberse iniciado el procedimiento, que se había producido el silencio administrativo negativo, porque se refería al dominio público. En este caso podría haber interpuesto los recursos pertinentes en vía administrativa y contencioso-administrativa.

11. La asociación W presentó su solicitud en la secretaría general 15 de septiembre de 2013. El 1 de octubre se dictó resolución denegatoria, pero no se notificó por un error. El día 15 de enero de 2014 se recibe escrito del abogado de la asociación afirmando que, al no haber sido notificado, entendió estimada su solicitud y, por ello, espera poder hacer uso del local de forma inmediata.

No tiene razón en su interpretación el abogado de la asociación.

El silencio administrativo que operaba en este caso era desestimatorio o negativo, tanto porque, a tenor del artículo 43 de la Ley 30/1992, se refería a facultades relativas al dominio público, como, conforme a lo dispuesto en el artículo 44, se trataba de un procedimiento iniciado de oficio susceptible de producir efectos favorables para el interesado.

Lo que pudo hacer el interesado es, producido el silencio administrativo, interponer potestativamente recurso de reposición, conforme a los artículos 116 y 117 de la Ley 30/1992, o, directamente, recurso contencioso-administrativo, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, a tenor de lo dispuesto en el artículo 11 de la LJCA. Todo ello porque aunque había resuelto el secretario general de Instituciones Penitenciarias, lo había hecho por delegación del ministro y el acto de este pone fin a la vía administrativa según la disposición adicional 15 de la LOFAGE.

Sentencias, autos y disposiciones consultadas:

- Constitución, art. 106.
- Ley 7/1985, LRBRL, art. 3.
- Ley 30/1992, LRJPAC, arts. 28, 29, 38, 43, 44, 62, 71, 73, 107, 110, 116, 117 y 139 a 142.
- Ley 6/1997, LOFAGE, disposiciones adicionales decimotercera y decimoquinta.
- Ley 29/1998, LJCA, arts. 1, 2, 11 y 46.
- Ley 33/2003, LPAP, arts. 5, 58, 59, 60, 90, 93, 126, 145 y 146.
- Real Decreto 429/1993, Reglamento de procedimiento de responsabilidad patrimonial, arts. 4 y ss. y 13.