

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

JAVIER FERNÁNDEZ-CORREDOR SÁNCHEZ-DIEZMA
Magistrado

Palabras clave: responsabilidad patrimonial de la Administración, procedimiento administrativo.

ENUNCIADO

En su política de desconcentración y descentralización, a todos los niveles, y potenciación de las diversas localidades de la Comunidad por parte del Gobierno de la Comunidad de Madrid, se lleva a cabo el traslado de la sede del Instituto de un Organismo Autónomo desde esta ciudad, establecida en su ley de creación, a la localidad de Colmenar Viejo. A tal fin, el Gobierno dicta el correspondiente Decreto que es publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad el día 2 de enero de 2007. El mismo se encuentra firmado por el titular de la Consejería a la cual estaba adscrito el citado Organismo, por delegación de firma del Gobierno.

En desacuerdo con el citado traslado, y por distintas razones, se producen una serie de recursos contra el referido Decreto, de los cuales destacamos los dos siguientes:

1. Recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de la ciudad de Madrid el día 28 de enero de 2007. El mismo se fundamenta en la inidoneidad del medio por el cual se ha llevado a cabo el traslado.
2. Recurso de reposición interpuesto por distintos trabajadores del citado organismo, residentes en Madrid, el día 1 de marzo de 2007, basado en, por un lado, la falta de informe del Consejo de Estado y, por otro lado, la ausencia de procedimiento de elaboración alguno en su elaboración, así como el desajuste a derecho que supuso la delegación de firma en el mismo.

Por otro lado, el citado organismo es titular de una finca patrimonial sobre la que no había previsto uso alguno hasta el mes de junio de 2007. Una asociación de ex toxicómanos y ex alcohólicos, debidamente inscrita en el registro correspondiente, dirige escrito a aquel organismo solicitando autorización para celebrar, de forma gratuita, tres romerías en la citada finca, que por otro lado, eran clásicas y se celebraban cada año en distintos lugares, durante los meses de enero febrero y marzo. El fin de las mismas es recaudar fondos, a través de la venta de bebida y comida en los distintos puntos que se instalen, destinados a ayudas y rehabilitación gratuita de los que se encuentran inmersos en dichos problemas.

El escrito lo presentan con fecha 2 de enero de 2007 en el Ayuntamiento de Colmenar Viejo con el que el Organismo Autónomo había realizado un convenio con el objeto de que se pudieran presentar en aquellos escritos y solicitudes dirigidos a cualquiera de los Órganos de la Administración Autonómica Madrileña.

El Gerente del Organismo Autónomo dicta resolución del día 16 de enero de 2007 autorizando la celebración de tales romerías.

En concreto, el día 30 de enero tiene lugar la primera de ellas. En el curso de la misma, uno de los árboles existentes en la finca, debido al estado de deterioro y podredumbre en que se encontraba, al igual que otros numerosos árboles, en un momento dado, se derrumba alcanzando a varios participantes en la romería.

Como consecuencia de ello, dos personas fallecieron en el acto, varias resultaron heridas de diversa consideración y diversos vehículos que se encontraban aparcados en sus inmediaciones resultaron con diversos daños.

Por estos hechos, el Juzgado de Instrucción competente inicia las oportunas diligencias previas en averiguación de lo sucedido.

Igualmente, derivadas de los hechos acaecidos se producen diversas reclamaciones, de las que destacamos las siguientes:

- A) El propietario de un vehículo dañado solicita el día 12 de febrero de 2007, mediante escrito dirigido al consejo de administración del Organismo Autónomo, una indemnización por importe total de 6.000 euros, valor en que han sido peritados los citados daños. La Administración le notifica el día 2 de marzo de 2007 que mientras no finalicen las actuaciones penales, no procede la incoación de procedimiento administrativo alguno.
- B) Uno de los lesionados, en tiempo y forma, reclama económicamente a la administración autonómica. Esta, sin llevar a cabo actuación administrativa alguna, resuelve y notifica en el sentido de que no procede la incoación el procedimiento administrativo alguno, porque las responsables de las lesiones y los daños los daños originados son imputables a la asociación organizadora del evento.

- C) Otro lesionado presenta su escrito, también en tiempo y forma, pero es tan parco en el relato de hechos que la Administración le requiere para que en el plazo de diez días mejore su solicitud con un relato más pormenorizado y detallado de los hechos, indicándole que si no lo hiciera así le tendrá por desistido de su solicitud, mediante resolución dictada en tal sentido.
- D) Por otro lado, se recibe en el registro de la administración escrito de una persona solicitando, en el caso de que se inicien procedimientos de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, se le tenga por interesado. Al no notificársele, al cabo de los tres meses, nada en ningún sentido, el solicitante entiende estimada su condición de interesado.

Por otra parte, la Administración acaba iniciando la tramitación de los oportunos procedimientos de responsabilidad patrimonial como consecuencia de las distintas solicitudes que le llegaron.

Igualmente, por un lado, tiene fundadas sospechas de la existencia de otros lesionados o dañados no identificados y que no habían presentado escrito alguno y, por otro lado, decide iniciar de oficio el procedimiento administrativo respecto a un uno de los fallecidos al no haberse presentado escrito en tal sentido por parte de nadie.

En el último de los procedimientos a que se hace referencia en el párrafo anterior, se concedió un plazo de diez días desde la notificación del acuerdo de iniciación a los interesados en ese procedimiento, para que aportaran cuantas alegaciones, documentos o información estimaran conveniente a su derecho y propusieran cuantas pruebas creyeran oportunas. Al no comparecer nadie en el trámite dado al efecto, el instructor decreta el archivo provisional de estas actuaciones.

Respecto a los diversos procedimientos correspondientes a distintos lesionados, el órgano que tramitaba los mismos acordó la acumulación. En un momento dado, se produce la renuncia de uno de aquellos. Esta renuncia es comunicada al resto de los interesados los cuales no instan la continuación del procedimiento en el plazo de 10 días que se les había concedido al efecto. Por ello, se acaba declarando concluso el procedimiento.

El importe de las reclamaciones en el procedimiento instruido, en este caso, a solicitud de interesado, por el fallecimiento de una persona, se eleva la cantidad de 145.000 euros, sin que, en ningún momento, si hubiere solicitado el dictamen del Consejo de Estado, con carácter previo a la resolución.

Este último procedimiento se inició por acuerdo de 15 de marzo de 2007, acordando el titular de la Consejería a la que estaba adscrito el Organismo Autónomo, la delegación en un Director General de la misma la resolución de dicho procedimiento. En principio, este no aceptó la referida delegación, aunque posteriormente sí, resolviendo el procedimiento el día 13 de octubre y notificando la resolución dictada, estimatoria parcialmente de lo pedido, el día 18 de igual mes y año.

CUESTIONES PLANTEADAS:

1. Comentar la procedencia del recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Madrid, así como la razón alegada para la estimación del mismo.
2. Comentar la procedencia del recurso interpuesto por los trabajadores del Organismo Autónomo, así como las razones esgrimidas para su estimación.
3. ¿Resulta ajustado a derecho el Convenio celebrado entre el Ayuntamiento de Colmenar Viejo y el Organismo Autónomo para que pudieran presentarse en aquellos escritos dirigidos a cualquier órgano de la Administración Autonómica?
4. Comente la viabilidad así como la forma de llevarse a cabo la autorización para ocupar la finca de la que es titular el Organismo Autónomo para celebrar las romerías solicitadas por la Asociación.
5. Comente el ajuste a derecho de la resolución dictada por el Gerente del Organismo autorizando la celebración de las mismas.
6. Comente las vicisitudes jurídicas de las diversas reclamaciones presentadas, en concepto de responsabilidad patrimonial, ante la Administración.
7. ¿Qué debió hacer la Administración ante la sospecha de que había otros perjudicados afectados no identificados?
8. ¿Era procedente la iniciación de oficio del procedimiento administrativo respecto a uno de los fallecidos? ¿Qué le parece que la Administración haya otorgado un plazo de 10 días para presentar alegaciones, notificado el acuerdo de iniciación, y luego decrete el archivo provisional de las actuaciones respecto a los que no comparecieron en dicho trámite?
9. ¿Obró con arreglo a derecho la Administración cuando declara concluso el procedimiento porque no instaron su continuación en el plazo de 10 días unos interesados desde que se les notificó la renuncia de otro de ellos?
10. ¿Qué opinión le merece que no se aportara al procedimiento el informe del Consejo de Estado?
11. ¿Qué opinión le merece que el Director General no aceptara, en principio, la delegación en su favor realizada por el Consejero, para resolver el procedimiento administrativo?
12. ¿Está resuelto el procedimiento administrativo en plazo?, ¿tendría alguna consecuencia jurídica si ello no fue así?

SOLUCIÓN

Con carácter previo a resolver las cuestiones planteadas en el supuesto práctico conviene poner de manifiesto que como estamos refiriéndonos a un organismo autónomo, manifestación de la Admi-

nistración Institucional, es preciso tener en cuenta que la primera norma a observar para afrontar los diversos problemas planteados deberá ser su propia ley de creación porque, en muchos casos, las propias leyes generales o sectoriales sobre las diversas materias regulan una cuestión de una forma determinada pero haciendo la salvedad de que salvo que su ley de creación disponga otra cosa. Por lo tanto, en el presente caso afrontamos la resolución de las cuestiones desconociendo y sin tener en cuenta cuál es la ley concreta de creación del organismo autónomo a que se refiere el caso.

1. Varias cuestiones podemos analizar al resolver esta pregunta:

A) En primer lugar, la legitimación del Ayuntamiento de Madrid para recurrir el citado Decreto.

Parece dudosa la existencia de la citada legitimación activa para recurrir el susodicho Decreto. En este sentido, el artículo 19 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), señala en su apartado e) que las entidades locales territoriales gozan de legitimación «para impugnar los actos y disposiciones que afecte al ámbito de su autonomía emanados de la Administración del Estado o de cualquier otra Administración u organismo público». Parece evidente que el hecho de que el Gobierno decida trasladar la sede de un organismo autónomo a otra localidad, en principio, en nada afecta a la autonomía local, puesto que esto es una competencia que corresponde a la propia comunidad autónoma. Ahora bien, el mismo artículo 19 admite, con carácter general, la legitimación para aquellos titulares derechos o de intereses legítimos. El concepto de interés ha sido definido jurisprudencialmente como el beneficio, de cualquier orden, que pudiera obtenerse en el caso de que se anulara la resolución impugnada. Y en este sentido, no cabe duda de que el Ayuntamiento persigue el interés general de los ciudadanos de la ciudad de Madrid, cualquiera que sea la manifestación de ese interés general. Resulta indudable el hecho de que el organismo autónomo tenga su sede en la misma ciudad de Madrid es un beneficio para sus ciudadanos, porque con independencia de razones de crédito o prestigio de la ciudad por ser sede de organismos e instituciones públicas, es indudable que resulta más cómodo para dichos ciudadanos el que el citado organismo esté en la ciudad de Madrid que fuera de ella, llegado el caso de que hubiera de entablarse alguna relación con el citado organismo. Por ello, y teniendo en cuenta la interpretación favorable a la ostentación del interés, para evitar en todo caso posible indefensiones, pudiera reconocerse al Ayuntamiento de Madrid la legitimación para interponer el citado recurso contencioso-administrativo.

En este sentido, recordamos la Sentencia dictada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo; en el recurso número 53/2003, de fecha 27 de noviembre de 2006 se resolvió sobre el traslado de la sede de la Comisión Nacional del Mercado de Telecomunicaciones desde la ciudad de Madrid a la de Barcelona. Contra el Decreto del Gobierno que así lo acordó, recurrió la Comunidad de Madrid, sin que ningún momento se negara la legitimación para interponer el citado recurso.

B) Respecto a si el recurso contencioso-administrativo era el procedente en este caso, debemos señalar que sí, puesto que el citado recurso se interpone contra un Decreto que como analizare-

mos posteriormente tiene naturaleza de disposición de carácter general, y contra las mismas solo cabe recurso contencioso-administrativo según el artículo 107 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En cuanto al plazo de interposición es correcto porque, según el artículo 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, LJCA, el plazo para interponer el mismo es de dos meses y, en este caso, recordamos que la disposición se publica el día 2 de enero y el recurso se interpone el día 28 del mismo mes.

C) Respecto al fondo de la cuestión del recurso, en el sentido de la inidoneidad del medio seguido para el referido traslado de sede del organismo autónomo debemos señalar que no tiene razón y que el medio seguido para ello, esto es mediante Decreto, fue ajustado a derecho. Recordamos, y es muy importante, que el relato de hecho indica que la sede de ese organismo autónomo venía recogida en su ley de creación.

Los artículos 5.º y 6.º de la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid hacen referencia a la creación y extinción de los organismos autónomos, determinando que se crearán por ley y se extinguirán por ley y por el transcurso del tiempo de existencia señalado en la ley fundacional. Como vemos para nada hace referencia al medio para llevar a cabo la modificación del organismo autónomo, por lo que hemos de acudir a la legislación estatal como supletoria para resolver esta cuestión.

En este sentido, tenemos que tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE). El citado precepto se refiere a la modificación y refundición de los organismos públicos y, entre ellos, de los organismos autónomos. En este sentido, el apartado primero especifica los casos en que la modificación exige norma con rango de ley que son, cuando suponga alteración de sus fines generales, del tipo de organismo público o de las peculiaridades relativas a los recursos económicos, al régimen de personal, de contratación pública, patrimonial, fiscal y cualesquiera otra que exija normas con rango del ley. En el apartado segundo señala que basta real decreto, para otros casos de modificación, aunque suponga modificación de la ley de creación. Por tanto, parece producirse una deslegalización de la materia. Y en su apartado tercero se dice que cuando la modificación únicamente afecta a la organización del organismo público se llevará a cabo por real decreto.

Por tanto, en este caso, no cabe duda de que nos encontramos ante una modificación puramente organizativa, puesto que se trata tan solo de la modificación de la sede del organismo autónomo y, por ello, no es necesaria ley sino que basta con un decreto para llevar a cabo la misma.

D) En cuanto a la naturaleza jurídica del citado decreto debemos calificarlo como disposición de carácter general o reglamentaria. La creación exige ley, como hemos visto, y en este caso, es la ley de creación la que determinaba la sede del organismo, luego cualquier otra modificación que no estuviera prevista en la ley, era suficiente el decreto, con valor de disposición reglamentaria. Nuestro ordenamiento establece que las normas de este tipo deben revestir forma reglamentaria, así se deduce del artículo 67.3 de la LOFAGE.

2. Varias cuestiones han de analizarse en relación al citado recurso:

A) Respecto a la legitimación para recurrir no ofrece ninguna duda porque son titulares de intereses legítimos que se ven afectados por ese traslado, en el sentido de que el mismo pudiera perjudicarles. Por tanto, al amparo de lo dispuesto en los artículos 31.1 de la Ley 30/1992 y 19.1 de la Ley 29/1998, LJCA, gozan de legitimación activa para recurrir.

B) En relación a si el recurso de reposición es el procedente debemos aclarar que no es así puesto que, como hemos afirmado con anterioridad, ese decreto del Gobierno tiene naturaleza de disposición general o reglamentaria y, según el artículo 107 de la Ley 30/1992, contra la misma solo cabe recurso contencioso-administrativo.

C) Respecto a si constituye algún vicio la ausencia del informe del Consejo de Estado debemos señalar que el artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, exige el informe de la comisión permanente del mismo en el caso de que se trate de un reglamento ejecutivo. En este caso, no estamos en presencia de un reglamento de esa naturaleza, porque es un reglamento de autoorganización, la norma no supone una regulación de derechos y obligaciones de la administración pública y de los ciudadanos, aunque eventualmente y de forma indirecta incida en ellos. Es una norma de organización que se dicta en la ejecución de una potestad discrecional del gobierno, pero que en modo alguno podemos afirmar que tenga naturaleza ejecutiva.

Hemos visto con anterioridad cómo el propio artículo 63 de la LOFAGE disponía la deslegalización en el caso de modificación de un organismo autónomo referida a cuestiones de organización. De manera que, por ello, cuando el decreto regula esa modificación, exenta de ley, lo está haciendo de manera originaria, primaria, sin que deba tener en cuenta lo dispuesto en la ley, porque es la misma ley la que permite que se puedan regular esas cuestiones por decreto aun en el caso de que suponga modificación de la ley de creación. En conclusión, como señalamos con anterioridad, se ha producido una deslegalización y por tanto, el decreto es libre de regular la modificación organizativa como estime pertinente, por lo que no está ejecutando la ley.

Como señala la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 15 de julio de 1996: «Son reglamentos ejecutivos los que la doctrina tradicional denomina reglamentos de ley. Se caracterizan, en primer lugar, por dictarse como ejecución o consecuencia de una norma de rango legal que, sin abandonar el terreno a una norma inferior, mediante la técnica deslegalizadora, lo acota, al sentar los criterios, principios o elementos esenciales de la regulación pormenorizada que posteriormente ha de establecer el reglamento en colaboración con la ley. Es también necesario, en segundo lugar, por que el reglamento que se expida en ejecución de una norma legal innove, en su desarrollo, el ordenamiento jurídico sin que en consecuencia, deban ser considerados ejecutivos a efectos del referido artículo 22.3 de la LOCE, los reglamentos *secundum legem* o meramente interpretativos, entendiéndose por tales son los que se limitan a aclarar la ley, según su tenor literal, sin innovar lo que la misma dice...».

Por todo ello, en este caso, no era preciso informe del Consejo de Estado.

D) En referencia a la ausencia del procedimiento de elaboración si efectivamente así ha sido, constituye un vicio de nulidad absoluta (art. 62.2 de la LRJPAC) porque ya hemos señalado que estamos en presencia de una disposición general para la que la ley exige un procedimiento determinado de elaboración. En concreto, habría que haber aplicado el procedimiento previsto en el artículo 24.1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

E) Respecto a la delegación de firma operada en el citado decreto, debemos señalar que el artículo 50.2 de la Ley 1/1983, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, señala que los decretos del Gobierno serán firmados por el Presidente y por el Consejero que corresponda. En este caso, el decreto llevaba la firma del Consejero correspondiente, aunque el supuesto dice que lo hizo por delegación de firma del Gobierno, de manera que si faltaba la firma del Presidente del Gobierno ese decreto carecería de validez.

Por otro lado, destacamos lo siguiente:

- a) El relato de hechos indica que la delegación de firma se llevó a cabo por el Gobierno, cuando este no tiene competencia para la firma, sino que es el Presidente del mismo.
- b) A la delegación de firma se refiere el artículo 16 de la Ley 30/1992 que en su apartado primero, acaba diciendo: «dentro de los límites señalados en el artículo 13». Este artículo se refiere a la delegación de competencias y entre sus prohibiciones contempla la de adopción de disposiciones de carácter general. Por lo que parece que es dudoso que pueda admitirse la delegación de firma en este caso. Lo cual llama un poco la atención porque la delegación de firma no altera nunca la competencia del órgano delegante. Mediante la delegación de firmas el único elemento del ejercicio que se traslada a otro órgano es la materialización de la firma o suscripción de resolución o acto dictado, de esta manera el contenido del acto procede del titular de la competencia, lo cual no sucede en la delegación de competencia, alterándose únicamente el modo por el que se deja constancia de aquella voluntad. En definitiva, quien firma un acto mediante delegación de firma, no está ejerciendo la competencia habilitante para decidir el contenido del acto administrativo sino únicamente exteriorizando la voluntad del órgano competente, la firma nada añade a lo dictado por el titular de la competencia.
- c) Finalmente, también conviene recordar que el artículo 16.1 de la Ley 30/1992 cuando regula la delegación de firma se refiere exclusivamente a «resoluciones y actos administrativos», no contemplando las disposiciones de carácter general o reglamentaria como es el caso que nos ocupa.

3. No parece que sea ajustado a derecho este convenio celebrado, porque, por un lado, del artículo 38.4 b) de la Ley 30/1992, parece deducirse que la competencia para celebrar este tipo de convenios corresponde a las administraciones generales, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, no a las administraciones institucionales respecto a las que ni tan siquiera deberían admitirse para la presentación de escritos y solicitudes, con excepción hecha de que vayan dirigidas a esos organismos, pero no a cualquier otro órgano de la Administración.

Por otro lado, del artículo 30.2 de la Ley 1/1984, de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid parece derivarse, igualmente, que es el Gobierno de la Comunidad el competente para celebrar estos tipos de convenios.

Otra cuestión es que efectivamente el escrito se presentara en el Ayuntamiento de Alcobendas sin que existiera el oportuno convenio al respecto, porque el celebrado carece de validez. En este caso, debemos señalar que, en principio, este lugar no sería el idóneo para presentación de escritos y solicitudes y que, por tanto, el interesado, si el Ayuntamiento voluntariamente no lo remite al órgano destinatario, sufriría el perjuicio correspondiente.

4. Se trata de una cesión gratuita de uso de un bien inmueble que contempla el artículo 56 de la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid.

Este tipo de cesión solo es posible a favor de otras administraciones públicas y de corporaciones y asociaciones y fundaciones sin ánimo de lucro.

No cabe duda de que la asociación a que se refiere el relato de hecho, debidamente inscrita en el registro, y que pretende organizar esas romerías para recaudar fondos destinados a paliar el problema cuyo objeto constituye su existencia, puede ser encuadrada como asociación sin ánimo de lucro.

Finalmente, señalar que, con independencia de la autorización en sí para la utilización de la finca perteneciente al organismo autónomo, no cabe duda de que los organizadores deberían solicitar otro tipo de licencias y autorizaciones exigibles a tenor de la diversa legislación general y sectorial aplicable (espectáculos, medio ambiente, etc.).

5. No es ajustada a derecho, ya que no es competencia del gerente del organismo autónomo, sino que a tenor de lo dispuesto en el artículo 66.5 de la Ley del Patrimonio de la Comunidad de Madrid, hace competente al consejo de administración para la explotación de bienes patrimoniales y su enajenación.

Sin embargo, debemos señalar que sería posible la delegación de competencias, en cuyo caso no existiría vicio de anulabilidad por incompetencia jerárquica.

6. A) Reclamación del propietario de un vehículo dañado al que la Administración le notifica que mientras no finalice el proceso penal no procede apertura de procedimiento administrativo alguno.

Al respecto, analizamos las siguientes cuestiones:

- a) Aunque el escrito se dirija al consejo de administración del organismo autónomo, este no es el competente para conocer de la acción de responsabilidad patrimonial ejercitada, sino que, en virtud del artículo 55 de la Ley 1/1983, de Gobierno y Administración de la Comunidad

de Madrid, el órgano competente será el titular de la consejería a la que está adscrito el organismo autónomo, salvo que la ley de creación disponga otra cosa. Ahora bien, lo que sí puede hacer el consejo de administración es remitir dicho escrito al consejero competente.

- b) La actuación de la Administración no instruyendo el procedimiento solicitado por un interesado no es ajustada derecho. En este sentido, el artículo 146.2 de la Ley 30/1992 señala que: «La exigencia de responsabilidad penal del personal al servicio de la Administración pública no suspenderá los procedimientos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial que se instruyan, salvo que la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial». Por tanto, de la lectura de este precepto deducimos que, en ningún momento, la existencia de procedimiento penal impide la iniciación del procedimiento de responsabilidad patrimonial. El citado artículo señala «se suspenderá», no que no se iniciará. Por otra parte, no parece que en este caso haya que esperar a que se determinen los hechos en vía penal para determinar la responsabilidad en vía administrativa, ya que los daños y lesiones se derivan de la caída de un árbol en mal estado, en una finca propiedad de la Administración, que ha autorizado, al parecer indebidamente, la realización de la romería.

B) Reclamación de un lesionado que pide indemnización y la Administración le contesta que no inicia procedimiento alguno porque la culpa de lo sucedido corresponde a los organizadores de la romería.

Esta actuación administrativa tampoco es ajustada derecho. En primer lugar, porque la Administración, ante la solicitud de un interesado del artículo 31.1 de la Ley 30/1992, está obligada a iniciar y tramitar el procedimiento de responsabilidad patrimonial, con independencia de que después resuelva lo que estime pertinente, que pudiera ser lo que ahora ha contestado. Pero, en ningún caso, puede dictar una auténtica resolución, que es lo que ha realizado, sin haber tramitado el oportuno procedimiento administrativo.

En segundo lugar, no es cierto que la culpa de lo sucedido corresponda a los organizadores del acto, sino que parece que concurren todos los requisitos exigidos en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, para declarar la existencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

En este sentido, recordamos que el organismo autónomo autorizó el uso de la finca para la romería cuando, encontrándose los árboles de dicha finca en estado de deterioro y abandono que amenazaban su caída, debió prohibir tal celebración.

Por lo tanto, existe un daño individualizado, económico, imputable a la actuación de la Administración. Todo ello sin perjuicio de otras posibles responsabilidades imputables a otras Administraciones que pudieron, en su caso, haber autorizado también la celebración de la referida romería.

Existe numerosa jurisprudencia tendente a extender el campo de imputación de responsabilidad a la administración por omisión de su deber general de garantizar la seguridad de las personas

en todos aquellos supuestos en que el daño trae causa de actuación privada en el curso de una actividad abierta al público. Así por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 2005, de la Sala de lo Civil que analiza el supuesto de una romería celebrada en este caso en una finca privada y donde como consecuencia de la caída de un árbol se produjeron resultados lesivos. Se afirma literalmente: «Si bien el ayuntamiento no fue el organizador de la romería, no resulta totalmente extraño a la celebración y transcurso de la misma, ya que se trataba de un acto con afluencia de gente y, como dice la Sentencia de 11 de abril de 2000, existía el indudable deber de la administración de velar por la seguridad del público presente en el acto, con la adopción de las medidas precisas de cercioramiento de que en el lugar de celebración no existían elementos susceptibles de causar daños a las personas... a mayores razones, concurre el necesario nexo causal que tuvo como base la actuación totalmente pasiva del ayuntamiento, no ajustada a la diligencia exigible en atención a las circunstancias concurrentes...».

C) Requerimiento que hace la Administración para que un reclamante mejore su solicitud mediante un relato más pormenorizado de los hechos, advirtiéndole de que si no lo hace, se le tendrá por desistido, previa resolución en este sentido.

Con esta forma de actuación la Administración ha vulnerado lo dispuesto en el artículo 71.3 de la Ley 30/1992.

Una cosa es la subsanación de defectos de la solicitud, a la que se refiere el artículo 71.1, advirtiéndole, efectivamente, de que si en el plazo otorgado no se subsana el defecto, se le tendrá por desistido, previa resolución en este sentido; y otra cosa es la mejora de solicitud, a que se refiere el artículo 71.3 que, en el caso de que no se haga, no se prevé en el artículo ese efecto de tenerle por desistido. Si el interesado no desea mejorar la solicitud, lo único que se produce es el decaimiento a tal trámite, sin más.

D) Escrito de una persona solicitándose se le tenga por interesado en un procedimiento administrativo que, en su caso, se puede incoar. Como la Administración, transcurridos tres meses, no contesta, aquel entiende que se le otorga la condición de interesado.

La interpretación que ha realizado esa persona no es ajustada a derecho.

En primer lugar, porque si como perjudicado por los hechos ocurridos desea reclamar a la Administración, lo que debe hacer es la correspondiente solicitud para que la Administración inicie el procedimiento de responsabilidad patrimonial, todo ello en virtud de lo dispuesto en los artículos 70 de la Ley 30/1992 y 6.º del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, que regula el reglamento de procedimiento de la administración pública en materia de responsabilidad patrimonial.

En segundo lugar, porque lo que está solicitando todavía no existe, se refiere a los procedimientos que se puedan incoar y no a los que están ya instruyéndose.

En tercer lugar, porque en procedimientos iniciados a solicitud de otros interesados, él, en ningún caso, tendrá dicha condición. Otra cuestión es que la Administración pudiera haber iniciado procedimientos de oficio, en cuyo caso, pudiera estar abierta la posibilidad de personarse en dichos procedimientos como interesado.

Finalmente, porque la figura del silencio administrativo, normalmente solo se produce respecto a la ausencia de resolución de los procedimientos, pero no de actos de trámite sin más. Esto se deduce con claridad de lo dispuesto en los artículos 42 y 43 de la Ley 30/1992 donde se hace referencia a la obligación de la administración de resolver los procedimientos y a los efectos que se producen en caso de falta de resolución.

7. Ante estas sospechas la Administración puede, o bien iniciar de oficio el procedimiento de responsabilidad patrimonial admitida por los artículos 142.1 de la Ley 30/1992 y 5.º del Real Decreto 429/1993; o bien podrá decretar la apertura del trámite de información pública en procedimiento incoado de oficio, a tenor de lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 30/1992, en el caso de que desconozca la identidad de esos perjudicados, para que puedan personarse; o bien, finalmente, podrá, si esos interesados son conocidos, citarlos a procedimientos que hubiere podido iniciar de oficio.

8. Diversas cuestiones podemos señalar al respecto:

- a) Llama la atención que la Administración, al menos respecto a determinados procedimientos, no ordenará su acumulación para su tramitación conjunta, ya que, en principio, concurren los requisitos previstos en el artículo 73 de la ley de 30/1992 para tal acumulación, pues no cabe duda de que se trata de expediente de homogénea naturaleza e íntima conexión, ya que todos ellos derivan de unos mismos hechos y se funda en la misma causa de pedir, aunque las solicitudes de indemnización, lógicamente, sean distintas.
- b) La Administración ha incumplido el plazo dispuesto en el artículo 5.º 3 del Real Decreto 429/1993, para el trámite de alegaciones, ya que dicho artículo prevé un plazo de cinco días para las mismas desde la notificación del acuerdo de iniciación. Sin embargo, estaríamos en presencia de una irregularidad no invalidante puesto que, en todo caso, este aumento de plazo beneficiaría al interesado.
- c) La Administración no obra con arreglo a derecho cuando ante la incomparecencia de los herederos de uno de los fallecidos en el procedimiento en ese plazo de diez días otorgados, decreta el archivo provisional de las actuaciones. Este archivo está previsto en el artículo 11.3 del real decreto cuando no se persona en trámite alguno ni en el trámite de audiencia. Por tanto tenía que haber esperado a la incomparecencia en el trámite de audiencia para acordar el archivo provisional.
- d) Finalmente, debemos señalar que el órgano competente para decretar el archivo provisional no es el instructor del procedimiento, como ha ocurrido en este caso, sino que es el órgano resolutorio (art. 11.3 RD 429/1993).

9. Acumulación de varios procedimientos donde se produce la renuncia de alguno de los interesados. La Administración notifica tal renuncia a los restantes, advirtiéndoles de que si no instan la continuación del procedimiento en el plazo de 10 días, la Administración declarará concluso el procedimiento.

La Administración no ha obrado con arreglo a derecho, ya que el artículo 91.2 de la Ley 30/1992 se refiere a terceros interesados personados en el procedimiento, mientras que en este caso son todos interesados principales; y, por otra parte, lo que ha hecho la Administración está previsto para el caso del desistimiento, pero no para el supuesto de la renuncia. Lo cual es lógico, puesto que el desistimiento afecta al procedimiento, y la renuncia afecta al derecho.

10. A este trámite se refiere el artículo 22.13 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, exigiendo dicho informe cuando la cantidad reclamada exceda de 6.000 euros.

Por su parte, el artículo 12.1 del Real Decreto 429/1993 se refiere a este trámite cuando sea preceptivo.

Sin embargo, debemos señalar que se ha operado una modificación en la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid por la Ley 42/2006, de acompañamiento los presupuestos generales de la comunidad de Madrid para 2007.

Tras esa reforma, el artículo 3.º, apartado primero de la misma encarga el informe a los servicios jurídicos de la comunidad en caso de responsabilidad patrimonial cuando la cantidad reclamada sea superior a 600 euros y no exceda de 150.000. El dictamen no es vinculante y se emitirá en el plazo máximo de dos meses, salvo casos de urgencia motivada que será en 10 días.

En conclusión, en este caso, debió informar con carácter preceptivo, puesto que la reclamación se eleva la cantidad de 145.000 euros, a los servicios jurídicos de la comunidad.

11. La delegación operada es ajustada a derecho puesto que no viene prohibida por el artículo 13 de la Ley 30/1992, ni por ningún otro precepto legal.

Esta delegación era obligatoria respecto a su aceptación por parte del Director General al ser órgano jerárquicamente dependiente del Consejero, por tanto, no estaba justificado que el citado se negara a aceptar la delegación. Sin embargo, en el caso de que no hubiere dependencia jerárquica entre el delegante y el delegado, no es obligatorio para este aceptar la delegación salvo que su superior jerárquico se lo ordene (disp. adic. tercera Ley 6/1997, de 14 de abril, LOFAGE).

12. Debemos señalar que la misma se dictó fuera del plazo previsto en la norma, en concreto en el artículo 13.3 del Real Decreto 439/1993, se señala el plazo de seis meses desde el inicio del procedimiento (salvo período extraordinario de prueba o causas de suspensión del procedimiento)

para dictar y notificar la resolución. En este caso, el procedimiento se inicia el 15 de marzo, dictándose resolución el día 13 de octubre y notificándose el día 18 de igual mes.

Lo que ocurre es que el silencio, a tenor del mismo precepto señalado, es negativo o desestimatorio, por lo que no impediría que la Administración pudiera dictar resolución tardíamente sin vinculación al sentido del silencio administrativo [art. 43.4 b) Ley 30/1992].

SENTENCIAS, AUTOS Y DISPOSICIONES CONSULTADAS:

- Ley Orgánica 3/1980 (Consejo del Estado), arts. 13 y 22.3.
- Ley 30/1992 (LRJPAC), arts. 13, 16, 31, 38.4, 42, 43, 62.2, 70, 73, 86, 107, 139 y 146.2.
- Ley 6/1997 (LOFAGE), arts. 63, 67.3 y disp. adic. tercera.
- Ley 50/1997 (Ley del Gobierno), art. 24.1.
- Ley 29/1998 (LJCA), arts. 19 y 46.
- Ley Madrid 1/1983 (Gobierno y Administración), arts. 50 y 55.
- Ley Madrid 1/1984 (Administración Institucional), arts. 5.º, 6.º y 30.2.
- Ley Madrid 3/1999 (Ordenación de los Servicios Jurídicos), art. 3.º 1.
- Ley Madrid 3/2001 (Patrimonio), arts. 56 y 66.5.
- SSTS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 15 de julio de 1996 y 27 de noviembre de 2006, y Sala de lo Civil, de 11 de abril de 2000 y 9 de mayo de 2005.