



JULIO GALÁN CÁCERES
Profesor del CEF

ENUNCIADO

El presente supuesto práctico fue planteado en las oposiciones de acceso libre a Técnico de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, especialidad jurídica, correspondiente a la convocatoria de 9 de junio de 2004 y que se celebró en la ciudad de Toledo el día 5 de junio de 2005. Tan sólo he añadido el planteamiento de algún nuevo problema para hacerlo más de utilidad a quienes traten de resolverlo y, especialmente, a los que se encuentran preparando oposiciones.

Con fecha 28 de agosto de 2003, funcionarios de la Guardia Civil formularon denuncia contra don G.V.V., al constatar la apertura por este último de un pozo, careciendo de la preceptiva autorización del Organismo de Cuenca, en una zona afectada por Resolución del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Guadiana -Organismo Autónomo- sobre limitación de concesiones en la zona oriental de la cuenca del Guadiana.

La denuncia de la Guardia Civil trae causa, a su vez, en una denuncia previa formulada el mismo día (28 de agosto de 2003) por don P.P.P., titular de un pozo muy próximo, que vería afectado su caudal como consecuencia de la puesta en explotación del nuevo pozo abierto por don G.V.V., y que a la vista de las obras de construcción que estaba desarrollando este último se personó en las dependencias de la Guardia Civil para denunciar formalmente las mismas e interesar, explícitamente, la apertura contra don G.V.V. Del correspondiente expediente sancionador.

Por escrito de fecha 15 de septiembre de 2003, la Confederación Hidrográfica del Guadiana acordó la incoación de expediente sancionador contra don G.V.V., en base a la denuncia formulada por la Guardia Civil. El instructor del expediente procedió, seguidamente, a evacuar el pliego de cargos, estableciendo como hechos imputados «el alumbramiento de aguas subterráneas para riego de viña, careciendo de la previa autorización administrativa del Organismo de Cuenca, en el polígono 02, parcela 124 del paraje «Casilla del Mozo», término municipal de X, en una zona afectada por Resolución del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Guadiana sobre limitación de concesiones en la zona

oriental de la cuenca del Guadiana (Boletín Oficial de la Provincia de Toledo de 26 de junio de 2002)». El pliego de cargos fue debidamente notificado al interesado con fecha 17 de septiembre de 2003.

Iniciado el procedimiento sancionador don P.P.P. solicitó ante la Confederación Hidrográfica del Guadiana que se la tuviera por parte interesada en dicho procedimiento sancionador. Petición que fue denegada por la Confederación Hidrográfica, que se limitó a comunicar a don P.P.P. la iniciación de dicho procedimiento sancionador contra don G.V.V. Ante esta negativa, don P.P.P. presenta recurso de alzada.

Dentro del plazo concedido al efecto, don G.V.V. presentó pliego de descargo, limitándose a alegar que la apertura del pozo en cuestión había sido autorizada con fecha 10 de agosto de 2003 por la Consejería competente en materia de Industria de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de conformidad con lo dispuesto en la normativa sobre seguridad minera, y que, asimismo, había sido informado verbalmente por un funcionario de dicha Consejería de que la apertura del pozo en cuestión no necesitaba de más autorizaciones que la concedida por la Consejería. Para acreditar estos extremos, don G.V.V. adjunta copia compulsada de la autorización otorgada por la Consejería y escrito firmado por un funcionario de esta última en el que se reconoce haber informado erróneamente al interesado de que la apertura del pozo sólo requería de esta última autorización.

Ultimada la instrucción del expediente, se procedió a poner de manifiesto el mismo al imputado con fecha 10 de enero de 2004, con concesión de un nuevo plazo de quince días para alegaciones. El interesado no presentó, en este caso, escrito de alegaciones.

Finalmente, con fecha 14 de septiembre de 2004, el Presidente de la Confederación Hidrográfica del Guadiana dictó resolución en la que, recogiendo la fundamentación fáctica y jurídica contenida en la propuesta de resolución evacuada por el instructor del expediente, se sanciona a don G.V.V. con multa de 6.010,13 euros, al considerarle responsable de una infracción menos grave, tipificada en el artículo 116.3 b) del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, consistente en el alumbramiento de aguas subterráneas sin la correspondiente autorización. Esta Resolución fue debidamente notificada al interesado con fecha 19 de septiembre de 2004. En la misma se le requería que en el plazo de diez días procediera al pago del importe de la multa bajo apercibimiento de multas coercitivas hasta que pagara totalmente. La citada resolución no fue recurrida por el sancionado.

Así las cosas, con fecha de 4 de junio de 2005, don G.V.V. viene a interesar la revisión de oficio de la Resolución sancionadora dictada por el Presidente de la Confederación Hidrográfica del Guadiana, al considerarla que era nula de pleno derecho.

Asimismo, con fecha 4 de octubre de 2005, don G.V.V. presenta un escrito ante la Consejería de Industria y Tecnología solicitando de esta última una indemnización de 6.010,13 euros, equivalente a la cuantía de la sanción que le fue impuesta por la Confederación Hidrográfica, al considerar a dicha Consejería responsable del daño patrimonial que dicha sanción le ha causado, dada la información errónea que se le suministró por un funcionario de dicho órgano administrativo, en relación

con la posibilidad de proceder a la apertura del pozo con la sola autorización de la Consejería. En el mismo escrito, igualmente, solicita una indemnización por importe de 3.000 euros en concepto de daños morales.

Finalmente, es de resaltar que:

- Don P.P.P. interpuso recurso contencioso-administrativo contra la sanción impuesta al creerla excesivamente benigna.
- En procedimiento de revisión de oficio se anuló todo lo actuado, pero, al poco tiempo, se procedió a incoar nuevo expediente sancionador por los mismos hechos.

CUESTIONES PLANTEADAS:

1. ¿Debió considerarse a don P.P.P. parte interesada en el procedimiento sancionador tramitado contra don G.V.V.?
2. ¿Resulta procedente el recurso interpuesto contra don P.P.P.?
3. ¿Fue ajustada a derecho la Resolución sancionadora dictada por el Presidente de la Confederación Hidrográfica? Si no fuera así, señale y argumente todas las razones que obstarán a la validez jurídica de la Resolución.
4. Consecuencias que pudo tener la actuación del funcionario de la Consejería que erróneamente informó a don G.V.V. que tan sólo era necesaria la autorización de la Consejería para proceder a la apertura del pozo.
5. ¿Puede prosperar la revisión de oficio solicitada por don P.P.P.?
6. ¿Puede prosperar la reclamación que en concepto de responsabilidad patrimonial ejerce don G.V.V. contra la Administración Autónoma?
7. ¿Podía don P.P.P. recurrir la resolución sancionadora?
8. ¿Es procedente el requerimiento de pago que se le hace en la resolución sancionadora?
9. ¿Es ajustado a derecho que se inicie nuevo procedimiento sancionador?

SOLUCIÓN

Con carácter previo y general, antes de entrar en el análisis de las cuestiones concretas planteadas, debemos señalar que, de acuerdo con el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio,

Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA), en su artículo 59.1: «Todo uso privativo de las aguas no incluidas en el artículo 54 –se refiere al uso privativo por disposición legal–, requiere concesión administrativa», regulándose en la Sección 1.ª y 5.ª del Capítulo III, artículo 59 y siguientes todo lo concerniente a la referida concesión.

Por otra parte, debemos, igualmente, recordar que, en virtud del artículo 2.º del citado Texto Legal, las aguas subterráneas y los acuíferos subterráneos forman parte del dominio público hidráulico.

También señalar que, de acuerdo con el artículo 12 se pueden realizar obras -sin necesidad de cumplimentar ningún requisito especial en materias de aguas- que no tengan por objeto la extracción o el aprovechamiento de las aguas.

Finalmente, entiendo necesario resaltar, porque la solución legal a los problemas planteados y, en especial, al procedimiento sancionador puesto en marcha, pudiera variar, la aparente contradicción en relación a si las obras del pozo de don G.V.V. habían ya finalizado o, por el contrario, se habían tan sólo iniciado pero no habían acabado. En este sentido, según el relato de hechos cuando se refiere a la denuncia de la Guardia Civil señala «... al constatar la apertura por este último –se refiere a don G.V.V.– de un pozo, careciendo de la preceptiva autorización...». Siguiendo con el relato de hechos, en el párrafo segundo de los mismos se expresa, de forma literal «... la denuncia de la Guardia Civil trae su causa, a su vez, en una denuncia previa formulada por don P.P.P., titular de un pozo próximo... y que a la vista de las obras de construcción que estaba desarrollando este último –se refiere a don G.V.V.–, se personó en las dependencias de la Guardia Civil para denunciar los mismos...».

Repetimos que esta aparente contradicción en los hechos pudiera tener relevancia en la calificación de la presunta infracción administrativa en materia de aguas cometida por don G.V.V., pues no es lo mismo, primero, que las obras del pozo estuvieran, totalmente, finalizadas o no; y, segundo, lo anterior afecta al hecho de si se pudo extraer o alumbrar agua o no del referido pozo. Porque la realidad, es que aquél fue sancionado como autor de una infracción administrativa menos grave prevista en el artículo 116.3 b) del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, consistente en el alumbramiento de aguas subterráneas sin la correspondiente autorización administrativa. Pero, en todo caso, lo analizaremos en su momento oportuno determinando, entonces, la diferente incidencia respecto a la presunta culpabilidad de don G.V.V.

1. ¿Debió considerarse a don P.P.P. parte interesada en el procedimiento sancionador tramitado contra don G.V.V.?

El concepto de interesado, en general, en los procedimientos administrativos, viene recogido en el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP y PAC) que, en su apartado 1, señala:

«Se consideran interesados:

- A) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.
- B) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.
- C) Aquellos cuyos intereses legítimos individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

Debemos señalar, igualmente, que los procedimientos sancionadores se inician, siempre, de oficio, a tenor de lo señalado en el artículo 11.1 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora. Precisamente, una de las modalidades de iniciación de oficio es por denuncia. Esto es, en principio, lo que aquí ha sucedido, pues don P.P.P. acude a la Guardia Civil y pone en conocimiento de la misma, a los efectos pertinentes, que el titular de la finca colindante a la suya realiza obras para la construcción de un pozo con objeto de sacar aguas sin la preceptiva autorización administrativa. Luego la Guardia Civil transmite esta denuncia al órgano administrativo competente para actuar. Por tanto, este escrito de don P.P.P. tiene la consideración de denuncia y, en ningún caso, ha de considerarse como escrito de interesado a los efectos de iniciación del procedimiento sancionador. Define el artículo 11.1 d) del Real Decreto 1398/1993 la denuncia como el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento de una obligación legal o no, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera constituir infracción administrativa». En el apartado 2 se señala que cuando se hubiere formulado denuncia se deberá comunicar al denunciante la iniciación o no del procedimiento, cuando la denuncia vaya acompañada de una solicitud de iniciación.

Ahora bien, en ninguna norma se prohíbe que alguien pueda personarse como interesado en un procedimiento sancionador, ostentando la condición de interesado a todos los efectos y, muy especialmente, a los de ser notificado de cuantas resoluciones se dicten en el mismo. La condición de interesado en un procedimiento administrativo se deduce, no del tipo de procedimiento de que se trate o de la mera voluntad discrecional de la Administración en cada caso, sino de que se esté en una de las situaciones contempladas en los apartados b) y c) de la Ley 30/1992, o sea, ser titular de algún derecho o interés susceptible de protección jurídica.

A la vista de lo anterior, ¿puede don P.P.P. ser encuadrado como interesado?, si es así ¿deberá quedar encuadrado en el apartado b) o en el c) del artículo 31 de la Ley 30/1992?

Obviamente, don P.P.P. puede gozar de la condición de interesado, si lo solicita –que sí lo ha solicitado– porque es colindante a la finca de don G.V.V., tiene un pozo del que alumbraba agua y es evidente que pudiera verse afectado por una resolución estimatoria de la pretensión de don G.V.V. en el sentido de que le permitan, también, abrir un pozo, lo que pudiera redundar en una pérdida de nivel

o fuerza de las aguas para él. De manera que podemos afirmar que es titular de un interés susceptible de protección por el Ordenamiento jurídico, por lo que podría quedar encuadrado como interesado del apartado c) que, además, al personarse en el procedimiento solicitando se le tuviera como parte interesada antes de que se dictara resolución en el mismo, cumplió con el requisito exigido legalmente. Por tanto, al denegar dicha condición la Administración no obró con arreglo a derecho.

La resolución que se dicte en el procedimiento sancionador le va afectar a don P.P.P. porque de ser estimatoria, es decir, que se sancione a don G.V.V. su interés no se va a ver perjudicado, ya que le ordenarán a aquél que, o bien no continúe con las obras, si las mismas no estaban ya finalizadas, o reponga la situación a su estado anterior, inutilizando el pozo para que no pueda alumbrar las aguas, si las obras ya estaban finalizadas. Si, por el contrario, el procedimiento sancionador finaliza sin declaración de responsabilidad, perjudicará a don P.P.P., pues ello significará que don G.V.V. puede alumbrar agua del pozo afectando al pozo de aquél.

Interés es toda posibilidad de obtener un provecho o beneficio patrimonial, económico o de cualquier naturaleza en relación al contenido determinado de una resolución administrativa que provoca, si se ostenta, la condición de interesado en un procedimiento, en el caso de personación en el mismo –cosa que ha sucedido en el caso que analizamos–.

Ahora bien, respecto al acceso a los documentos contenidos en el expediente sancionador habrá de tenerse muy en cuenta la importante limitación contenida en el artículo 37.3 de la Ley 30/1992.

2. Recurso interpuesto por don P.P.P.

Debemos señalar que el recurso interpuesto fue el de alzada, lo que no parece ajustado a derecho.

Los Organismos de Cuenca, con la denominación de Confederaciones Hidrográficas, son Organismos Autónomos de los previstos en el artículo 43.1 a) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, adscritos a efectos administrativos al Ministerio de Medio Ambiente (art. 22.1 del RDLeg. 1/2001). Sus actos y resoluciones ponen fin a la vía administrativa (art. 22.1 del RDLeg. 1/2001).

De manera que el recurso procedente era el de reposición, de tratarse de recurso administrativo, y no el de alzada. Ahora bien, a tenor de lo dispuesto en el artículo 112 en el sentido de que el error en la calificación del recurso no obsta a su tramitación, si de su contenido se deduce su verdadero carácter, la Administración debió tramitarlo como recurso de reposición y no inadmistrarlo o devolverlo al recurrente.

Respecto a la procedencia del mismo no hay problema alguno pues aunque pudiera tratarse de un acto de trámite –cosa dudosa porque la cuestión de fondo planteada por el recurrente era el que se le considerara como interesado y se le desestimó–, el mismo, a tenor del artículo 107 de la Ley 30/1992 sería, en todo caso, cualificado, causante de indefensión, lo que permitiría recurso contra el mismo.

Respecto al fondo de la cuestión, ya analizamos en la cuestión anterior que debió admitírsele como interesado en el procedimiento sancionador incoado, luego la resolución deberá ser estimatoria.

3. Ajuste a derecho de la resolución dictada por el Presidente de la Confederación Hidrográfica.

La misma no fue ajustada a derecho por las siguientes razones:

A) Posible indefensión de don P.P.P. al no admitírsele como interesado en el procedimiento.

Partiendo de la base de que el Presidente del Organismo de Cuenca era el órgano competente para resolver, habida cuenta de que se trata de una infracción administrativa menos grave, a tenor de los artículos 28 y 30 del Real Decreto Legislativo 1/2001, la posible indefensión de don P.P.P. ya la hemos analizado. Sin embargo, conviene realizar dos precisiones respecto a este posible vicio de invalidez:

- a) El concepto de indefensión no es un concepto puramente formal, sino que la misma debe ser real y efectiva. No por no cumplir, sin más, una obligación o precepto legal, existe ya indefensión, sino que ese incumplimiento ha debido de afectarle de forma negativa, impidiendo o disminuyendo sus posibilidades de defensa. En este caso, aunque no se le admitiera como interesado, nada impediría que don P.P.P. pudiera recurrir los actos susceptibles de recurso dictados a lo largo de la tramitación del procedimiento, y si fueran resueltos, no existiría indefensión alguna. Por lo tanto y, en conclusión, don P.P.P., con carácter general, puede recurrir la resolución final del procedimiento, si no fuese conforme a sus evidentes pretensiones, por lo que la posible indefensión producida con anterioridad quedaría subsanada.
- b) En base a lo anterior, creo que, en su condición de interesado en el procedimiento no ostenta legitimación para recurrir. Don G.V.V. fue sancionado con una multa, luego el interés de don P.P.P. que le legitimaba para actuar y recurrir ya ha quedado satisfecho. Con esa resolución, y de momento, se impide al sancionado alumbrar agua del pozo, luego el interés de don P.P.P. por que no se perjudique el caudal o nivel de agua de su pozo ya se ha cumplido. De manera que ha desaparecido la condición previa y necesaria para poder actuar en el procedimiento.

Respecto a la posibilidad de recurso en su condición de denunciante, nos referiremos más adelante.

B) Tipificación de la infracción administrativa cometida.

No parece la correcta y ajustada a derecho.

La infracción que se le imputa es la contemplada en el artículo 116.3 b) del Real Decreto Legislativo 1/2001, consistente en infracción menos grave de alumbramiento de aguas subterráneas, sin la correspondiente autorización.

Según los hechos, lo que don G.V.V. había realizado eran las obras precisas para la construcción de un pozo (ignoramos si las mismas habían o no finalizado porque, como pusimos de manifiesto al principio de este informe, el relato de hechos era contradictorio al respecto). En ningún momento se afirma que alumbrara las aguas subterráneas. Luego se le ha imputado una infracción que no ha cometido. La que debería haberse aplicado era la contemplada en el apartado h) del citado artículo 116 consistente en «la apertura del pozo y la instalación en los mismos de instrumentos para la extracción de aguas subterráneas sin disponer previamente de concesión o autorización del Organismo de Cuenca para la extracción de las aguas». Ello suponiendo que se hubiere procedido a la colocación de esos instrumentos, porque si no fuera así, bien porque las obras no habían finalizado o finalizadas no se instalaron los mismos, y salvo que se hubiere causado algún daño al dominio público hidráulico, no había nada que sancionar porque no se había cometido ningún tipo de infracción administrativa.

Por todo ello, el órgano resolutorio no debió seguir el criterio del instructor del procedimiento puesto de manifiesto en la propuesta de resolución, sino que, o bien debió finalizar el procedimiento sin sanción por inexistencia de infracción administrativa alguna, o bien debió, al amparo de lo dispuesto en el artículo 20.3 del Real Decreto 1398/1993, realizar una diferente valoración jurídica de los hechos, sancionando por la citada infracción contemplada en el artículo 116, apartado h). Eso sí, si implicara una sanción de mayor gravedad a la propuesta por el instructor en su propuesta de resolución, debió de conceder un plazo de 15 días al imputado para que alegara lo que estimara pertinente.

C) Fecha de resolución del procedimiento. Posible caducidad del mismo.

La fecha de la resolución sancionadora es de 14 de septiembre de 2004, que se notificó el día 19 de igual mes y año. La fecha del acuerdo de iniciación fue de 15 de septiembre de 2003.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 20.6 del Real Decreto 1398/1993, el plazo para dictar resolución era de seis meses desde la iniciación. De manera que, salvo paralización del procedimiento por culpa debida al interesado o suspensión legal del mismo en los casos previstos en los artículos 5.º y 7.º del Real Decreto –nada se dice al respecto en el relato de hechos– el procedimiento había caducado y, por ello, debió procederse al archivo del mismo.

D) Posible falta de culpabilidad o responsabilidad del sancionado.

Puede tener su fundamento en que, según el relato de hechos, el día 10 de agosto de 2003, esto es antes de iniciar las obras de la apertura del pozo, el interesado obtuvo autorización para las mismas de la Consejería competente en materia de industria de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Además, presenta una copia compulsada de dicha autorización y un escrito de un funcionario de la misma Consejería por el que reconoce que informó verbalmente al interesado en el sentido de que no era necesario ningún otro tipo de autorización para la apertura del pozo.

Lo primero que debemos señalar es que el órgano competente, a tenor del artículo 24.1 del Real Decreto Legislativo 1/2001 para autorizar y conceder el uso del dominio público hidráulico es

el correspondiente al Organismo de Cuenca. Esto es compatible con la exigencia por parte de otras legislaciones sectoriales sobre la materia de otro tipo de licencias o autorizaciones, como por ejemplo, la licencia municipal de obras para proceder a las mismas o, en su caso, autorización de otros órganos administrativos con competencias sectoriales sobre la materia (medio ambiente, patrimonio artístico histórico, etc.). Nada de ello, excluirá la necesidad de contar con la preceptiva autorización del correspondiente Organismo de Cuenca.

Toda infracción administrativa requiere el elemento de la culpabilidad o responsabilidad, como dice el artículo 130.1 Ley 30/1992, al, menos a título de mera inobservancia.

Por otro lado, dos de los principios informadores de la relación entre la Administración y los ciudadanos son el de buena fe y confianza legítima. Por tanto, si, como en este caso, es la propia Administración la que induce a error al ciudadano, éste no puede ser considerado autor de ninguna infracción administrativa, en principio. Ahora bien, ¿en todo caso eso debe ser así, es decir, si una Administración informa de que se puede hacer lo que pretendes quedas ya a salvo de posibles responsabilidades futuras en todo caso? De ninguna manera, es preciso analizar las circunstancias concurrentes en cada caso. Si, el interesado conoce, por cualquier medio, los requisitos exigibles para llevar a cabo su actividad, en concreto a dónde debe dirigirse para solicitar la autorización, ningún informe o autorización de otro órgano administrativo le excusa de su deber de dirigirse al competente. Por tanto, si así no lo hace incurrirá en las oportunas responsabilidades. Esto no será obstáculo para que él luego se dirija contra la Administración interponiendo la reclamación que estime pertinente o exigiendo las responsabilidades oportunas.

De manera que todo dependerá, para analizar si concurre el mínimo de culpabilidad o responsabilidad exigible, de las circunstancias de cada caso, de si, en suma, el error al que le indujo la Administración era vencible o no, tenía o no el suficiente grado de certeza y de veracidad que indujera a don G.V.V. a creer firme y racionalmente que no era precisa autorización más alguna. Como desconocemos todos esos factores no podemos concluir cómo influyeron en aquél y si fueron suficientes para eliminar el necesario elemento de la culpabilidad. En principio sí puede llamar la atención:

- Que se haya dirigido a la autoridad de la Consejería competente en materia de minas y no de aguas, cuando lo que quiere es abrir un pozo para extraer aguas subterráneas. En principio y para un ajeno a la materia, ¿qué tiene que ver una cosa con la otra?, ¿conocía la legislación sobre minas –que es más rara y especial– y desconocía la de aguas?, ¿es que no había oído hablar de la Confederación Hidrográfica correspondiente o del Organismo de Cuenca cuando al parecer otros vecinos colindantes ya tenían pozos abiertos?
- Que obtenga información de un funcionario sobre la no necesidad de obtener más autorizaciones, ¿no implica esto que no estaba seguro de lo que necesitaba, no debió extremar el cuidado entonces? Por otra parte, ¿quién era ese funcionario?, ¿tenía cualificación para hacer lo que hizo?, o, por el contrario, ¿no la tenía y, sin embargo, le venía bien para fiarse de lo que le había informado porque le ahorra el cumplimiento de más trámites?

- Que uno de sus vecinos colindante ya tuviera abierto un pozo para alumbrar aguas subterráneas y, sin embargo, no le preguntara nada sobre los trámites a seguir para abrir el otro pozo cuando al parecer no tenía seguridad sobre la materia.

En suma todas estas interrogantes, al menos, plantean la duda racional sobre la buena fe de don G.V.V. y su ausencia total de culpabilidad en la comisión de la presunta infracción administrativa al obrar de la manera que lo hizo.

D) Infracción menos grave.

El artículo 117.1 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, señala que «las infracciones administrativas se clasificarán reglamentariamente en leves, menos graves, grave y muy graves, atendiendo a su repercusión en el ordenamiento y aprovechamiento del dominio público hidráulico, a su trascendencia por lo que respecta a la seguridad de las personas y bienes y a las circunstancias del responsable, su grado de malicia, participación y beneficio obtenido, así como al deterioro producido en la calidad de los recursos...».

En concreto, el artículo 315 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, en su apartado c), recoge la infracción leve consistente en «la ejecución de obras... sin la debida autorización... en el supuesto de que el daño para el dominio público hidráulico no supere las 75.000 pesetas». Si superara esa cantidad y no rebasara las 750.000 sería menos grave, si supera la de 750.000 sería grave, y muy grave si rebasa los 7.500.000.

En este caso, o bien las obras tan sólo se habían iniciado, en cuyo caso, no se había producido daño alguno, y, por tanto, no existiría infracción administrativa, o habían finalizado, debiendo estar el daño causado para una correcta tipificación.

4. Incidencia del comportamiento del funcionario que informó erróneamente.

Amén de lo ya señalado sobre su incidencia en la culpabilidad o no de don G.V.V, no cabe duda de que este funcionario ha incurrido en responsabilidad, difícil de encuadrar y de calificar, en cuanto a su gravedad, porque desconocemos su destino, cualificación, competencias, etc.

En principio, parece indudable la existencia de una responsabilidad disciplinaria, porque o bien carecía de competencia para hacer lo que hizo o si la tenía la ejerció sin ajustarse a derecho cuando informó a don G.V.V de que no necesitaba ninguna autorización más que la obtenida de la Consejería competente en materia de minas, para la apertura de un pozo destinado a alumbramiento de aguas subterráneas. Esta responsabilidad disciplinaria habrá de ejercerse de acuerdo con la legislación autonómica correspondiente (en este caso la de Castilla-La Mancha) y, supletoriamente, de acuerdo con el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, referido a la responsabilidad de los funcionarios públicos del Estado.

En segundo lugar, si triunfara la reclamación que don G.V.V. dirige contra la Administración Autónoma en concepto de responsabilidad patrimonial, y ésta debiera abonar el importe total o parcial de la multa a aquél, sería de aplicación lo dispuesto en el artículo 145.2 de la Ley 30/1992, en el sentido de que en caso de culpa o negligencia grave -en este caso existe pues o bien no tenía competencia para informar, o si la tenía era exigible que conociera la legislación aplicable- la Administración que hubiere pagado puede repetir contra el funcionario causante.

Finalmente, no olvidemos las competencias de la Confederación Hidrográfica correspondiente para actuar contra la Administración Autónoma, bien en ejercicio de su potestad sancionadora o bien reclamando la posible indemnización por daños causados en el dominio público hidráulico, o bien en ambos supuestos, en el caso, de que el particular hubiera sido exonerado de culpa por esa información errónea de un funcionario de aquella Administración y se estimara responsable a la Administración de Castilla-La Mancha.

5. Revisión de oficio instada por don G.V.V.

Recordamos que la resolución sancionadora se le notificó a don G.V.V. el día 19 de septiembre de 2004 y que la misma no fue recurrida por aquél, por lo que aquélla adquirió firmeza.

Posteriormente, el día 4 de junio de 2005, don G.V.V. insta la revisión de oficio de aquella resolución.

Es cierto que el artículo 102 Ley 30/1992, cuando se refiere a la revisión de los actos nulos, habla de que «en cualquier momento» se puede solicitar la misma, pero a mi modo de ver, resulta discutible que, no habiendo recurrido la resolución sancionadora en tiempo y plazo, y habiendo permitido que adquiriera firmeza, meses después sin que nada nuevo apareciera -me refiero a algún nuevo vicio de invalidez desconocido respecto de aquélla-, tenga legitimación para instar la citada revisión de oficio, porque se había producido ya acto consentido. Otra cuestión es que en la resolución existiera algún nuevo vicio de invalidez que se hubiera mantenido oculto para el interesado y no lo hubiera conocido hasta un momento posterior en cuyo caso la legitimación para pedir la revisión de oficio estaría fuera de toda duda.

Permitir que los interesados afectados por los actos y resoluciones administrativas puedan impugnar aquéllos, sin límite de tiempo alguno y en cualquier caso, parece desnaturalizar varias cosas:

- La técnica de los recursos administrativos que establecen unos plazos de caducidad para impugnar aquéllas si otra fuera la interpretación, sobraría la regulación de los recursos en caso de nulidad porque la posibilidad de impugnarlos por los interesados nunca finalizaría.
- La teoría de los actos consentidos. Con reflejo en la Ley 29/1998, de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que impide el recurso contra acuerdos consentidos por no haberse recurrido en tiempo y forma.

- El principio de seguridad jurídica, porque nunca nadie podría estar, desde el punto de vista jurídico, seguro de una determinada situación ya que en cualquier momento, por razones de conveniencia y oportunidad, respecto al momento elegido de la impugnación, cualquiera podría solicitar la revisión de aquella situación concreta que, además, pueda afectar a muchas más.
- Finalmente, los propios límites a la revisión de oficio que la Ley señala, cuando se refiere al tiempo transcurrido, ejercicio contrario a la equidad, a los derechos de los particulares o a las leyes.

No puede dejarse, por todo lo expuesto, a los interesados que, sin más razón que su sola voluntad o capricho, en cualquier momento y sin ningún límite puedan volver a plantear situaciones ya resueltas y firmes que pudieron enmendar si en su momento hubieran utilizado oportunamente la vía de los recursos.

Por todo ello, entiendo que la expresión «en cualquier momento» para instar la revisión de oficio de los actos nulos ha de ser interpretada no de forma aislada e ilimitada sino de forma sistemática y en relación con el resto de la normativa sobre la materia, especialmente la referida a los plazos para interponer los recursos.

La Ley 30/1992, con la finalidad de remediar situaciones manifiestamente injustas creadas por resoluciones administrativas que, con posterioridad, se han demostrado que fueron injustas y viciadas por hechos y circunstancias posteriores, ofrece en su artículo 118 un remedio extraordinario como es el recurso de revisión. Pues bien, una interpretación extensiva y abusiva de la expresión «en cualquier momento» del artículo 102 también haría perder a éste su finalidad y nada pasaría si desapareciera de la regulación jurídica, ya que las situaciones podrían remediarse, siempre, por la vía de la revisión de oficio.

Finalmente, otra razón para rechazar que la vía de la revisión de oficio escogida por el sancionado sea acertada, desde el punto de vista jurídico, es que la resolución sancionadora no parece contener vicios de nulidad del artículo 62 de la LRJAP y PAC, sino más bien, infracciones del ordenamiento jurídico constitutivas de anulabilidad del artículo 63.

6. Reclamación de responsabilidad patrimonial contra la Administración Autonómica de Castilla-La Mancha.

Respecto a si está en plazo la reclamación debemos señalar que sí, pues se reclama el día 4 de octubre de 2005, y la resolución sancionadora se le notificó el día 19 de septiembre de 2004. A partir de este momento hay un año para el ejercicio de la acción, pero, claro, habrá que dejar pasar el plazo de dos meses que el interesado tenía para impugnar la resolución sancionadora ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Luego el plazo se computaría desde el 19 de noviembre de 2005.

Según el artículo 145.1 de la LRJAP y PAC y 19 del Real Decreto 1398/1998, los particulares exigirán directamente a la Administración Pública correspondiente las indemnizaciones por los

daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio. Por lo tanto, si don G.V.V. consideró que la acción del funcionario de aquella Administración, informándole erróneamente que no era preciso ninguna otra autorización para abrir un pozo a fin de alumbrar agua subterránea que la ya obtenida por esa Administración, fue la causante del perjuicio causado valorado en los 6.010,13 euros de multa impuesto, no cabe duda de que es posible la reclamación de esta cantidad, en concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración. Todo ello, suponiendo la absoluta falta de culpabilidad o responsabilidad en los hechos (ya analizada en la pregunta anterior), porque si no fue así no existirá tal responsabilidad, en el sentido de que si se demuestra que pese a esa información errónea sabía con certeza que necesitaba otra autorización del Organismo de Cuenca, no es exigible ante la Administración la responsabilidad.

También parece que concurren los requisitos exigidos por la legislación para la existencia de aquella responsabilidad, en concreto en el artículo 139 de la LRJAP y PAC, daño evaluable económicamente (la multa), individualizado, imputable a la Administración (información errónea) y relación de causalidad (por causa de aquella errónea información realizó las obras que provocaron el expediente sancionador y la multa). En suma, parece que se produjo un funcionamiento anormal de los servicios públicos a que se refieren los artículos 106 de la Constitución y 139 de la Ley 30/1992.

Ahora bien, también es cierto que podemos traer a colación dos circunstancias, que se han producido en este caso, y que pudieran hacer desaparecer o disminuir la presunta responsabilidad de la Administración Autonómica. A saber, la culpa de la víctima, o sea, de don G.V.V.

Cuando se trata de supuestos en que se reclama la responsabilidad patrimonial de la Administración, el Tribunal Supremo (TS) tiende a estimar que la culpa de la víctima rompe la relación de causalidad y, en consecuencia, excluye la obligación de la Administración de indemnizar. Cuando, por el contrario, existe un funcionamiento anormal de los servicios públicos, se aplica la técnica de la compensación de culpa.

En el caso que analizamos y, partiendo de la base de que el informe erróneo sobre las autorizaciones precisas para la apertura del pozo fue el determinante para la conducta de don G.V.V. y, como consecuencia de ello, la posterior apertura del procedimiento sancionador, no cabe duda de que existió, entonces, un funcionamiento anormal de los servicios públicos, porque, por ello, se acabó imponiendo una sanción económica al interesado.

Sin embargo, existe un factor que no puede ser obviado, por su trascendencia, en el presente caso, y es el hecho de que el sancionado no recurre la resolución sancionadora sino que deja pasar el plazo y aquélla se convierte en firme. Dicho de otro modo, no agotó todas las posibilidades en sus manos para evitar el perjuicio o quebranto económico causado, antes de acudir a esta vía de la exigencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración. En consecuencia, hubo acto consentido por parte del perjudicado.

En este sentido, la Sentencia de la Sala Tercera del TS de 16 de junio de 2004 –se trató de que a un médico se le denegó la concesión de título de especialista en Medicina Familiar y Comunitaria,

interponiendo recurso de reposición contra la denegación; pero luego no impugnó la confirmación de la denegación en vía de recurso administrativo ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Cuando años más tarde la Administración, en un caso similar dio la razón al recurrente, ejercita la acción de responsabilidad patrimonial– denegó la existencia de la responsabilidad de la Administración, señalando que el daño es, en parte, imputable a la víctima por no haber recurrido judicialmente en su momento frente a la desestimación, en su día, del recurso de reposición.

Por lo tanto, entiendo que puede que el hecho de haber consentido la resolución sancionadora en su día, no recurriéndola, no debe ser interpretado como una exclusión absoluta de la responsabilidad de la Administración, sino que debe estimarse la existencia de concurrencia de culpa, también, por parte del interesado, lo que se traducirá en la cuantía de la indemnización –debe ser inferior a la solicitada–.

Respecto a la solicitud de indemnización por daños morales, amén de servir lo ya indicado con anterioridad, afirma la Sentencia de la Sala Tercera del TS de 24 de marzo de 2004 que: «... en efecto, los daños morales, por oposición a los meramente patrimoniales, son los derivados de las lesiones de derechos inmateriales y no tiene propiamente un equivalente económico pero, obviamente, puede generar un derecho a la compensación pecuniaria o reparación satisfactoria. Como se afirma en la Sala de lo Civil del TS de 31 de octubre de 2002, el concepto de daño moral no comprende aspectos del daño material. Si una lesión del derecho subjetivo atenta a la esfera patrimonial del sujeto, no pretenda éste que alcance, también, a la esfera espiritual. Hay daño moral, exclusivamente, cuando se ha atentado a un derecho inmaterial de la persona; es el caso del honor, intimidad e imagen...».

La situación básica para que pueda darse lugar a un daño moral indemnizable consiste en un sufrimiento o padecimiento psíquico (...) o espiritual (...), impotencia, zozobra, ansiedad, angustia, estados de ánimos permanentes o de una cierta intensidad que no necesariamente se identifica con la carga derivada de acudir a un procedimiento jurisdiccional para obtener la anulación de un acto administrativo contrario a una solicitud formulada.

En el caso que analizamos, al concurrir, al menos una mínima culpa por parte del sancionado, al no recurrir, en su momento, la sanción impuesta, entiendo que esa «angustia, zozobra, sufrimiento, demérito en el concepto ajeno, etc.» que la ha supuesto tanto la existencia en sí del procedimiento sancionador como la resolución sancionadora, se debe, en parte, a su culpa y, por tanto, excluiría una indemnización basada en daños morales. Pero, de cualquier momento, estas cuestiones son un tanto subjetivas y variables, según las circunstancias tanto objetivas como personales de cada caso, por lo que, por tanto, tampoco sería descabellado reconocerle derecho a una indemnización en este concepto.

7. Recurso de don P.P.P. contra la sanción impuesta a don G.V.V.

Entiendo, como ya referí en la pregunta número tres, que ni en su condición de denunciante ni en la más específica de interesado, tiene legitimación para recurrir, porque el interés que tenía ya ha quedado satisfecho con la sanción impuesta. Otra cosa sería que la resolución no hubiera sido sancionadora sino absolutoria. En la citada pregunta se explica la cuestión.

Significar que la Jurisprudencia de los Tribunales se muestra cada vez mas abierta a la admisión de recursos de los denunciantes contra resoluciones dictadas en procedimientos incoados como consecuencia de sus denuncias, eso sí, condicionándolo a ostentar un mínimo interés en la cuestión. Sirvan de muestra las Sentencias de la Sala Contencioso-Administrativa del TS de 16 de julio de 2003 –donde admite la legitimación para recurrir la colegiación de un óptico por existencia de irregularidades jurídicas a otros ópticos colegiados de la misma localidad que tienen abiertos establecimientos de esa naturaleza–, o la de la Sala Contencioso-Administrativa de la Audiencia Nacional de 17 de septiembre de 2003 que admite la legitimación de la Asociación Nacional de Servicios Bancarios (AUSBANC) para impugnar un acuerdo del Tribunal de Defensa de la Competencia por el que se archivaba una denuncia contra la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid por presuntas actuaciones contrarias a la competencia, pues entre los fines de dicha Asociación, recogidos en sus normas, aparece el de la defensa de los derechos e intereses legítimos de los usuarios de los servicios prestados por a) las entidades de crédito y los establecimientos financieros de crédito.

8. Requerimiento inmediato de pago de la multa impuesta.

Según el artículo 138.3 de la LRJAP y PAC, la resolución será ejecutiva si pone fin a la vía administrativa.

Por su parte, ya vimos como a tenor del artículo 22.1 del TRLA, los actos y resoluciones de los Organismos de Cuenca ponen fin a la vía administrativa.

Luego, en principio esa resolución era ejecutiva y podía exigirse su pago, sin perjuicio de que, de acuerdo, con el artículo 111 (si interpone recurso de reposición) pueda pedir la suspensión de la ejecutividad. Lo mismo puede pedir si interpone directamente el recurso contencioso-administrativo.

Lo que no se ajusta a derecho es advertirle, como ejecución subsidiaria, de multas coercitivas hasta el total pago de la multa, pues aunque el artículo 119 Real Decreto Legislativo 1/2001, admite en esta materia esta medida de ejecución forzosa, sin embargo, es obvio que no se dan los presupuestos exigidos en la Ley 30/1992 para su aplicación. La medida procedente en este caso era el apremio sobre el patrimonio en el caso de que no se pague la multa.

9. Nuevo procedimiento sancionador.

Para ver si es procedente o no ese nuevo procedimiento habría que examinar si la presunta infracción administrativa había o no prescrito.

En este sentido, el artículo 327 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico señala, en su apartado primero, que «la acción para sancionar las infracciones previstas en el Reglamento prescribirán en los plazos establecidos en el artículo 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre».

Por ello, dependerá del tipo de infracción de que se trate. Ahora bien, debemos comentar que el citado artículo 132 tan solo distingue entre infracciones leves, graves y muy graves. Sin embargo, el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, TRLA, contempla, igualmente, la categoría de infracción, además de las señaladas, la de «menos graves». ¿Qué plazo de prescripción debemos aplicar? Entiendo que sería el de las infracciones leves a que se refiere el artículo 132 de la Ley 30/1992, es decir, a los seis meses de su comisión, porque es la interpretación más favorable al interesado que en esta materia debe de prevalecer.

Parece, por tanto, que este plazo de seis meses ya había transcurrido, aunque no hay datos para individualizar el momento concreto.

SENTENCIAS, AUTOS Y DISPOSICIONES CONSULTADAS:

- Constitución Española, art. 106.
- Ley 30/1992 (LRJAP y PAC), arts. 31, 62, 63, 102, 112, 118, 130.1, 132 y 145.2.
- Ley 7/1997 (LOFAGE), art. 43.1 a).
- RDLeg. 1/2001 (Texto Refundido de la Ley de Aguas), arts. 2.º, 12, 22.1, 24.1, 28, 30, 59.1, 116.3 b), 117.1, 138.3 y 139.
- RD 1398/1993 (Rgto. Potestad Sancionadora), arts. 5.º, 7.º, 11.1 y 20.3.
- SAN, Sala Contencioso-Administrativa, de 17 de septiembre de 2003.
- SSTS de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 16 de julio de 2003 y 24 de marzo de 2004 y de la Sala de lo Civil de 31 de octubre de 2002.