

Dictamen n.º: **79/10**
Consulta: **Alcalde de San Lorenzo de El Escorial**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **24.03.10**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid emitido, por seis votos a favor, con la ausencia en el debate y votación del Excmo. Sr. de la Oliva, que se abstiene en este asunto al amparo del artículo 28.2 de la LRJ-PAC, en su sesión de 24 de marzo de 2010, sobre consulta formulada por el Alcalde de San Lorenzo de El Escorial, a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, al amparo del artículo 13.1.f).1º de su Ley Reguladora, 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto antes referido y promovido por la mercantil A, sobre responsabilidad patrimonial, como consecuencia de la anulación de una licencia concedida por la Corporación Municipal.

La indemnización solicitada asciende a 3.897.709,97.-€.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 5 de junio de 2009, se formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios aducidos por la reclamante, como consecuencia de la anulación por el Ayuntamiento de la licencia municipal de obras que en su día se le había concedido para la construcción de un edificio de 18 viviendas y garajes, en la calle B n.º aaa de San Lorenzo de El Escorial.

El escrito solicitando el dictamen preceptivo fue acompañado de documentación que, adecuadamente numerada y foliada, se consideró suficiente.

SEGUNDO.- De la documentación obrante en el expediente se derivan los siguientes hechos:

1. Con fecha 12 de noviembre de 1997, la reclamante solicita licencia de obra mayor para la construcción de 18 viviendas y garajes en la calle B nº 1 de San Lorenzo de El Escorial, en parcela que manifiesta contar con 1.264 m² y que con anterioridad había sido adquirida por la empresa, por la cantidad de 68.000.000 de pesetas, (folio 77 del expediente administrativo).

El importe consignado de las obras en la solicitud de licencia asciende a 92.406.028.- pesetas.

El arquitecto municipal emite un informe respecto de dicha solicitud, con fecha 20 de enero de 1998, en el que indica que puede concederse la licencia solicitada, *“toda vez que el proyecto básico presentado, visado por el COAM, cumple la normativa de ZONA 2 GRADO 2, aplicable en ese emplazamiento”*, indicándose asimismo en dicho informe que no se podrán iniciar las obras hasta que no se apruebe el proyecto de ejecución visado, acompañado del preceptivo estudio de seguridad y salud.

2. La Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de San Lorenzo de El Escorial, a la vista del anterior informe, en sesión de 29 de enero de 1998, concede la licencia urbanística a la ahora reclamante, poniendo en su conocimiento la imposibilidad de iniciar las obras hasta la aprobación del proyecto de ejecución visado (folio 78 del expediente administrativo).

3. El 21 de abril de 1998, la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de San Lorenzo de El Escorial, comunica a la empresa que el proyecto básico presentado incumple la densidad de viviendas por hectárea establecida en la normas subsidiarias vigentes para dicho municipio para la Zona 2, Grado 2, correspondiéndole la construcción, no de las 18 viviendas proyectadas, sino únicamente de 9 viviendas. En concreto, se indica que

“en una parcela con una superficie de 1.264,50 metros cuadrados se ha permitido la construcción de 18 viviendas, cuando aplicando la densidad máxima de 75 viviendas por hectárea, se debería haber limitado a 9,48 produciéndose un exceso de 8,52 viviendas (el 89,8%)”.

Asimismo, se da cuenta en dicha comunicación de la iniciación de un expediente de revisión de oficio de la licencia concedida (folio 473 del expediente administrativo), pero no consta que se tramitara dicho procedimiento.

4. Ante la denuncia de que se estaban realizando obras en la parcela sita en la calle B nº aaa, el 5 de junio de 1998, el Concejal Delegado de Urbanismo dicta Decreto por el que se requiere a la empresa en la persona de sus representantes, para que proceda a suspender las obras que realizan en dicha finca, al carecer del proyecto de ejecución exigido en la licencia concedida para el inicio de las obras, en los siguientes términos: *“para ese emplazamiento se concedió una licencia de obra mayor con la advertencia de que no se podrían iniciar las obras hasta que no fuera aprobado el Proyecto de Ejecución. Dicha licencia fue objeto de un acuerdo de revisión por parte de la Comisión de Gobierno, y además el proyecto de ejecución, aunque ha sido presentado no ha sido aprobado”* (folio 481 del expediente administrativo). Consta que este Decreto fue notificado el día 8 de junio de 1998.

5. Presentado el correspondiente proyecto de ejecución de obras visado por el COAM, con fecha 23 de junio de ese mismo año, la Comisión de Gobierno acuerda conceder licencia municipal para la construcción del edificio a que venimos haciendo referencia, si bien sólo por lo que respecta a la estructura del mismo, sin indicar el número de viviendas a construir, y señalando que quedaba pendiente de resolución la determinación del número de viviendas que podrían ejecutarse en la calle B nº aaa, sin que ello impidiera el desarrollo del expediente en cuanto a la estructura que era

conforme con el planeamiento urbanístico vigente, (folio 483 del expediente administrativo).

6. Consta la emisión de un informe por la Consejería de Obras Publicas Urbanismo y Transportes en fecha 10 de noviembre de 1999, emitido según la propuesta de resolución, a petición de la Fiscalía, sobre la adecuación a la ordenación urbanística del proyecto básico, objeto de licencia de fecha 29 de enero de 1998, y del proyecto de ejecución objeto de revisión con fecha 23 de junio de 1998 (folio 485 a 529 del expediente administrativo). En dicho informe se ponen de manifiesto, como principales incumplimientos de la licencia solicitada respecto del planeamiento, que con la licencia concedida se sobrepasaba la densidad de ocupación permitida por el plan, por lo que habría de reducirse las viviendas de 18 a 9, y que no era posible establecer usos residenciales privados en zonas abuhardilladas bajo cubierta vinculadas a las viviendas inmediatamente inferiores, que habrían de suprimirse o transformarse en usos comunales.

Se ponen de relieve además, otras deficiencias de menor entidad, que se resumen en la conclusión del informe, entre las que destaca la inadecuación al planeamiento del retranqueo a linderos

7. Como consecuencia del informe anterior y del emitido a su vez por el Arquitecto Municipal en idéntico sentido, con fecha 19 de noviembre de 1999, se comunica a la mercantil que se podría conceder licencia para proseguir la edificación, previa presentación de un proyecto básico y de ejecución modificado, de acuerdo con los informes técnicos del arquitecto municipal y del Servicio de Normativa y Régimen Jurídico de la Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional de la Comunidad de Madrid, al que más arriba hemos hecho referencia (folio 530 a 540 del expediente administrativo).

8. Por otro lado, consta asimismo en el expediente que como consecuencia del otorgamiento de la licencia urbanística el 29 de enero de

1998, se incoa procedimiento penal, a instancias del Ministerio Fiscal, contra distintas de las personas intervinientes en el otorgamiento de dicha licencia, en concreto y por lo que aquí interesa, contra el Alcalde y los miembros de la Junta de Gobierno Local, que adoptaron por unanimidad el Acuerdo de concesión de la licencia, contra los representantes de la empresa reclamante, por estafa, y contra el arquitecto municipal informante de la licencia, por delito urbanístico. Dicho procedimiento concluyó por sentencia dictada por la Audiencia Provincial de Madrid el 7 de junio de 2005, en la que absolviendo a los primeros, condena al arquitecto municipal por la comisión de un delito sobre la ordenación del territorio contemplado en el artículo 320.1 del Código Penal.

9. El acuerdo de 19 de noviembre de 1999, fue recurrido por la reclamante. Dicho recurso concluyó por sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de marzo de 2007, que estimando parcialmente dicho recurso, anuló dicho acuerdo, al no haberse tramitado el expediente de nulidad de oficio de la licencia inicialmente concedida, ordenando la retroacción de las actuaciones al efecto de que se procediera a iniciar nuevo expediente de revisión de oficio al objeto de examinar la legalidad de la licencia de obras concedida con fecha 29 de enero de 1998 para la construcción de 18 viviendas y garajes en la calle B nº aaa, (folios 448 a 455 del expediente administrativo).

10. Una vez notificada dicha sentencia a la reclamante, el 11 de mayo de 2007, la misma interpuso reclamación de responsabilidad patrimonial, con fecha 8 de febrero de 2008, por considerar que *“Independientemente del resultado del procedimiento de revisión de oficio de la licencia concedida, que debe tramitarse en cumplimiento de la sentencia citada, el daño ya se ha producido por lo que debe ser indemnizado por el Ayuntamiento de San Lorenzo de El Escorial”*. Esta afirmación se reitera cinco veces en el escrito de reclamación con ocasión del análisis de los antecedentes, de la relación de causalidad, del daño efectivo y del examen de la jurisprudencia.

Como veremos, el mismo argumento se repite incluso en el escrito de reclamación que presenta el 5 de junio de 2009 y que es objeto del presente dictamen. Solicita como indemnización 3.813.445,85.- €.

La reclamación interpuesta el 8 de febrero de 2008, fue desestimada por el Ayuntamiento, mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 1 de julio de 2008, que obra a los folios 640 a 657 del expediente administrativo, sobre la base de hallarse prescrita la acción, ausencia de antijuricidad en el daño alegado y concurrencia de culpa del propio perjudicado en la producción de éste.

El mencionado Acuerdo fue objeto de impugnación ante la jurisdicción contencioso administrativa, mediante escrito de interposición de 1 de octubre de 2008, sustanciándose el procedimiento ante el Juzgado de lo contencioso administrativo nº 11 de Madrid, bajo el número de autos PO 120/2008, constando que en el momento de remisión del expediente a este Consejo se encontraba en fase de prueba.

11. Mediante Acuerdo del Ayuntamiento en Pleno, en sesión del día 31 de marzo de 2009, y previa la emisión del preceptivo dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (cfr. dictamen 145/2009), se declaró la nulidad del Acuerdo de la Comisión de Gobierno de 29 de enero de 1998, por el que se concedió a la reclamante la licencia de obras inicial, al haber sido dictado aquél como consecuencia de la comisión de una infracción penal, así declarada por resolución judicial (folio 662 del expediente administrativo). Dicho Acuerdo fue notificado a la reclamante el 2 de abril de 2009.

Con fecha 5 de junio de 2009, se interpone nuevamente reclamación de responsabilidad patrimonial, que es objeto del presente dictamen sobre la base precisamente de este último Acuerdo de 31 de marzo de 2009, reproduciendo los argumentos de la reclamación de 8 de febrero de 2008, cuantificando el daño objeto de indemnización en 3.897.709,97.- €.

12. Consta asimismo que los adquirentes de las viviendas proyectadas presentaron reclamación de responsabilidad patrimonial, contra cuya desestimación presunta se interpuso recurso contencioso administrativo, que se sustanció ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid bajo el número de autos 867/2001, y que ha concluido por sentencia dictada el 27 de septiembre de 2007, desestimatoria de la pretensión ejercitada, al considerar que fue la conducta dolosa de un tercero -la empresa vendedora- la causante del daño, puesto que siendo conocedora de que el Ayuntamiento pretendía anular la licencia concedida, procedió a sabiendas a la venta en contrato privado de 18 viviendas (folio 574 del expediente administrativo).

TERCERO.- 1.- Interpuesta la anterior reclamación, previa propuesta de la Concejal Delegada de Régimen interno del Ayuntamiento de San Lorenzo de El Escorial, la Junta de Gobierno Local, en sesión de 22 de octubre de 2009, acordó incoar expediente de responsabilidad patrimonial (folio 460), notificando dicho acuerdo a la reclamante con fecha 10 de noviembre de 2009 (folio 466 del expediente administrativo).

2.- El 17 de noviembre de 2009, el instructor del expediente resuelve poner de manifiesto el mismo a la reclamante, concediéndole el trámite de audiencia regulado en los artículos 84 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y 11 del Real Decreto 429/1993 (RRPAP), por el plazo de diez días hábiles, notificándose dicha resolución al día siguiente.

Con fecha 2 de abril de 2009, se presenta escrito de alegaciones por la reclamante que en síntesis alega que la reclamación de responsabilidad patrimonial derivada de la anulación de la licencia concedida, tiene su origen exclusivamente en la comisión de un delito por parte del arquitecto municipal, pero en ningún caso de la comisión de una infracción urbanística por su parte, ya que de ser así la misma ya habría prescrito,

poniendo de manifiesto asimismo, que el expediente adolece de la incorporación de algunos documentos que considera imprescindibles, en relación con el objeto de la reclamación. Solicita también en dicho escrito que se abra trámite de prueba en relación con la realidad de los daños que reclama.

3.- No consta haberse emitido el informe del Servicio causante del daño, como exige el artículo 10 del Real Decreto 429/1993.

CUARTO.- Concluida la instrucción del expediente, por el instructor, se emite propuesta de resolución el 18 de diciembre de 2009, de la que se da cuenta a la Junta de Gobierno Local, en la que se concluye:

1º Que procede la inadmisión de la presente reclamación, al entender que en el escrito de 5 de junio de 2009, se ejercita idéntica pretensión a la formulada el 8 de febrero de 2008, que había sido denegada mediante Acuerdo del Ayuntamiento de 1 de julio de 2008.

2º. Que el daño padecido en ningún caso sería antijurídico al ser el Acuerdo de 19 de noviembre de 1999 razonable y razonado.

3º Que el daño reclamado no es consecuencia de la actuación del Ayuntamiento y por lo tanto no existe relación de causalidad que permita apreciar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento.

4º Que la reclamante tiene el deber de soportar el daño puesto que ha actuado con dolo o cuando menos con culpa.

QUINTO.- En este estado del procedimiento se formula consulta por el Alcalde de San Lorenzo de El Escorial, a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, que ha tenido entrada en este Consejo Consultivo el 17 de febrero de 2009, por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección II, presidida por la Excm. Sra. Consejera Dña. Rosario Laina Valenciano que

firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por seis votos a favor, absteniéndose del debate y votación el Excmo. Sr. Consejero de la Oliva, como ha quedado expuesto, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 24 de marzo de 2010.

El escrito solicitando el dictamen fue acompañado de la documentación que, numerada y foliada, se consideró suficiente, y de la que se ha dado cuenta en lo esencial en los antecedentes de hecho anteriores.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES EN DERECHO

PRIMERA.- Con carácter previo, debe hacerse una consideración relativa a la causa de inadmisión invocada por la Administración en la propuesta de resolución.

Entiende la Administración que mediante la reclamación formulada el 5 de junio de 2009, la reclamante está solicitando la misma responsabilidad patrimonial que previamente había reclamado por escrito de 8 de febrero de 2008 y que había sido denegada por acuerdo del Ayuntamiento de 1 de julio de 2008, encontrándose en el momento actual impugnada en vía contencioso administrativa, siendo objeto de PO 120/2008 ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 11 de Madrid.

El análisis de ambas reclamaciones, llevan a este Consejo a confirmar la postura mantenida por la Administración reclamada.

Efectivamente, al momento de interponer la primera reclamación, con posterioridad a que fuera dictada por el Tribunal Superior de Justicia de

Madrid la sentencia 646 de 27 de marzo de 2007, la reclamante ya hacía constar hasta en cinco ocasiones que los daños y perjuicios provocados por la actuación municipal, debían ser indemnizados por el Ayuntamiento con independencia de la futura revisión de oficio de la licencia concedida con fecha 29 de enero de 1998, por entender que dichos daños producidos en concepto de gastos realizados en la promoción de las 18 viviendas y cuantificados en 3.813.445,85.-€, más intereses legales y más un 5% en concepto de daños morales, se vinculaban a la revocación de la licencia en cuestión, sin seguir el procedimiento de revisión de oficio, estimando que por tanto la indemnización era exigible con independencia del resultado de la revisión de oficio que se produciría con posterioridad (folios 582, 589, 592, 597 y 598 del expediente administrativo).

No obstante ello, cuando el Ayuntamiento, en ejecución de la precitada sentencia, y después de seguir el procedimiento de revisión declara el 31 de marzo de 2009 la nulidad de la licencia de obras concedida para la construcción de 18 viviendas con fecha 29 de enero de 1998, se vuelve a presentar reclamación, reproduciendo la misma argumentación, aduciendo los mismos daños aunque incrementados sólo en la cuantía correspondiente al interés del lucro cesante de los años 2008 y 2009 (que obviamente no se había devengado en el año 2008), hasta alcanzar 3.897.709,97.- € y vinculándolos, ya no sólo a la revocación irregular de la licencia de 29 de enero de 1998, sino también a la anulación de la misma acordada después de seguir el procedimiento de revisión de oficio ordenado por la sentencia de 27 de marzo de 2007, incurriendo con ello en una manifiesta contradicción con respecto a su anterior argumentación, que descartaba reiteradamente como causante del daño, la anulación fruto del procedimiento de revisión ordenado judicialmente. Esta ampliación, en cuanto a la actuación administrativa dañosa, constituye un puro artificio para reabrir un procedimiento administrativo terminado, dado que ninguna consecuencia real se hace derivar de la misma, más allá de su simple

alusión. La nueva reclamación constituye pues, una reproducción de la anteriormente presentada con fecha 8 de febrero de 2008, y respecto de la que la Administración ya se había pronunciado mediante acuerdo de 1 de julio de 2008, hallándose en el momento actual impugnada y pendiente de resolución, por ser objeto de un proceso judicial (PO 120/2008) ante el Juzgado Contencioso Administrativo nº 11 de Madrid.

No cabe, pues, sino concluir que la cuestión de fondo que ahora se pretende suscitar de nuevo por la mercantil reclamante ya había sido resuelta definitivamente en vía administrativa por el aludido pronunciamiento del Ayuntamiento, por lo que es obligado oponer a la pretensión ejercitada la excepción que cabría calificar de *“cosa juzgada administrativa”* o de *“cosa juzgada material a efectos administrativos”*, que será objeto de análisis en la siguiente consideración.

SEGUNDA.- La cosa juzgada material es el efecto propio de las resoluciones judiciales firmes, consistente en un preciso y determinado poder de vinculación en otros procesos, y ante otros órganos jurisdiccionales respecto del contenido de esas resoluciones, que implica la indiscutibilidad de la voluntad concreta de la Ley, afirmada en la Sentencia, por exigencias del principio de seguridad jurídica, garantizada constitucionalmente. De manera que lo que trata dicha institución es de impedir que se vuelva a tratar sobre lo que ha sido resuelto, prohibiendo el nacimiento de un nuevo proceso sobre el mismo asunto. Para que pueda apreciarse dicho efecto, es clásica la expresión de que debe existir la más perfecta identidad entre las cosas, las causas y las personas, como exigía el artículo 1252 del CC, hoy derogado, y siendo regulada la cosa juzgada en el artículo 222 de la LEC, pero siendo precisa la concurrencia de los mismos presupuestos (STS de 31 de diciembre de 2002, RJ 1306).

Esta figura que en principio se define en un ámbito procesal, tiene su trasunto en el ámbito administrativo, en tanto en cuanto las sentencias

firmes tienen fuerza de obligar a las partes en el proceso, como indica el artículo 103 de la Ley 29/1998, de 13 de diciembre, reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa (LJCA).

De acuerdo con lo anterior, no puede afirmarse que en el presente caso se de un supuesto de cosa juzgada, puesto que la pretensión judicial ejercitada en relación con la desestimación de la primera reclamación de responsabilidad solicitada se encuentra *sub iudice*, por lo tanto no puede hablarse de un efecto que producen las resoluciones judiciales firmes, cuando aún no se ha producido dicha resolución.

Sin embargo, en ocasiones, este mismo efecto se trata de predicar respecto de las resoluciones administrativas, hablando de lo que con cautela se viene denominando por la doctrina cosa juzgada administrativa (vid. Dictamen Consejo de Estado 1656/2002), que más bien supone la imposibilidad de volver sobre los actos administrativos firmes de la Administración, sin perjuicio de la posibilidad de revisar los actos nulos en los supuestos establecidos por la ley, con fundamento en el respeto de los derechos adquiridos o en la doctrina de los actos propios.

En este sentido, puede citarse la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de junio de 1997, RJ,1997\4821, *“La cuestión ha de conectarse a la llamada cosa juzgada administrativa y a las exigencias de la seguridad jurídica, así como al derecho a la tutela judicial efectiva, pero no en el sentido esgrimido por la recurrente, sino en cuanto a la quiebra que a dicha seguridad jurídica y tutela efectiva produciría el hecho de no entenderse preclusivas las posibilidades de reacción válida frente a una actuación administrativa, pudiendo volver a plantear o a distanciar, a conveniencia de los interesados, los recursos y motivos de oposición, de modo que a cada acto que en todo se amoldase al primitivamente combatido se instrumentasen nuevos recursos por las mismas razones que se esgrimieron o pudieron esgrimirse frente al anterior firme y*

consentido.” (...) “y, en consecuencia, no cabe sino aplicar, «mutatis mutandi», los argumentos contenidos al efecto en los Fundamentos Jurídicos Tercero o Cuarto de la sentencia de instancia -que se dan por reproducidos y que aceptamos en su integridad-, en cuanto, aunque la firmeza se ha producido a nivel administrativo (el Tribunal Económico-Administrativo Provincial es un órgano de tal naturaleza), los mismos principios por los que se rige el procedimiento seguido ante dicho Tribunal determinan que las resoluciones que los concluyen de un modo ordinario tengan atribuidas, paralelamente a las sentencias jurisdiccionales firmes, los mismos efectos de la cosa juzgada formal (o imposibilidad de impugnación, dentro del mismo procedimiento, de lo ya resuelto o juzgado) y de la cosa juzgada material, tanto positiva (o prejudicial) como negativa (o excluyente de la posibilidad de volver a plantear, en un nuevo procedimiento, lo ya finiquitado en otro anterior, con elementos subjetivos y objetivos idénticos)”.

En el presente caso, tal y como ha sido analizado en la anterior consideración, concurre, de acuerdo con la clásica expresión, la más perfecta identidad entre las cosas, las causas y las personas, que determina la imposibilidad de entrar a conocer de nuevo sobre una cuestión ya resuelta por la Administración con carácter firme, so pena de la vulneración del principio de seguridad jurídica.

En consecuencia, no procede un nuevo procedimiento para determinar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de los hechos expuestos por la reclamante, por lo que obviamente no cabe entrar a examinar el fondo de la cuestión sometida a dictamen.

TERCERA.- La propuesta de resolución contiene un pronunciamiento de inadmisión de la reclamación entrando subsidiariamente a conocer del fondo del asunto.

Este Consejo Consultivo considera adecuada a derecho la propuesta de resolución, en cuanto a la inadmisibilidad de la reclamación.

Efectivamente, ni los artículos reguladores de la responsabilidad patrimonial en la Ley 30/1992, ni el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo regulador de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial, previenen un trámite de admisión de la reclamación presentada. Sin embargo, tal y como se indicó en el dictamen 199/2008, la posibilidad de inadmisión se desprende de la dicción literal del artículo 6. 2 del RD 429/1993, cuando señala *“si se admite la reclamación por el órgano competente el procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites”*, luego a *sensu contrario* cabe que no se admita la reclamación.

Además, el artículo 89.4 de la LRJ-PAC permite a la Administración inadmitir las solicitudes de reconocimiento de derechos cuando los mismos sean manifiestamente carentes de fundamento, como ocurriría en el presente caso, puesto que la existencia de cosa juzgada más arriba corroborada, supone la carencia manifiesta de fundamento de la reclamación.

No obstante lo anterior, sí existe obligación de tramitar el procedimiento. La Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1990 RJ 1990\2900, dictada en un caso en que la Administración resolvió que no procedía tramitar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por un reclamante por entender que los daños ya estaban pagados en un previo acuerdo expropiatorio, considera que: *“obligada está la Administración a iniciar el expediente de reclamación de tales daños y perjuicios, acomodándose a las específicas normas del Ordenamiento Jurídico contenidas en las Leyes de Procedimiento Administrativo (RCL 1958\1258 , 1469, 1504; RCL 1959\585 y NDL 24708), de Expropiación Forzosa (RCL 1954\1848 y NDL 12531), de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (RCL 1957\1058 ,*

1178 y NDL 25852) y todas las demás concordantes; y ello independientemente de que se acrediten o no las realidades de los alegados daños y perjuicios, como bien se cuida de prevenir el cuarto fundamento jurídico de la sentencia de la Audiencia”.

Por otro lado, en relación con la concreta procedencia del dictamen del Órgano Consultivo, el Tribunal Supremo considera que éste es esencial.

Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de enero de 1989 (Ar 210), en un supuesto en que se declara la inadmisibilidad de la reclamación de daños presentada a la Administración, señala que *“el principio de economía procesal que esgrime el Letrado del Estado no autoriza, ni puede autorizar prescindir de la consulta obligada, en un caso en el que se ha pretendido resolver la reclamación con una aplicación mecánica de la teoría de la carga de la prueba que no se aviene con los principios del Procedimiento Administrativo -artículos 81.1 y 88.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo (RCL 1958\1258 , 1469, 1504; RCL 1959\585 y NDL 24708)-, por todo lo cual procede anular el expediente desde el momento anterior al de dictar la Resolución de 23.9.83, para que se cumpla lo previsto en el art. 22.13 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, sin perjuicio de que previamente pueda completarse la instrucción si así lo acuerda el Órgano Administrativo competente.”*

Esta misma doctrina se apunta por otras sentencias del Tribunal Supremo, si bien no en la *ratio decidendi*, sino en razonamientos *obiter dicta* de las mismas. Así, en el fundamento de derecho tercero de las Sentencias del Tribunal Supremo de 25 noviembre 1992 y de 5 de diciembre de 1991, (RJ 9332 y 9283, respectivamente), se indica, respecto de la resolución administrativa denegatoria de las indemnizaciones solicitadas, que *“la resolución era interlocutoria y en definitiva significaba la inadmisibilidad por razones extrínsecas y, por ello, el procedimiento*

previo en la vía administrativa se vio privado de aquellos elementos de juicio y asesoramiento que exige el artículo 134.3 del Reglamento de Expropiación Forzosa D. 26-4-1957 (RCL 1957\843 y NDL 12533). Entre ellos el dictamen preceptivo del Consejo de Estado, exigible en virtud no sólo de tal precepto reglamentario, sino de las normas con rango de Ley reseñadas al principio [véase la LO 3/1980, de 22 abril (RCL 1980\921 y ApNDL 1975-85, 2796), artículo 22 núm. 13, también citado anteriormente en esta sentencia”.

Ello no es sino consecuencia lógica de la necesidad de que las normas que regulan y establecen garantías para los administrados sean aplicadas de forma estricta sin que quepa la aplicación analógica de otras normas, y en concreto en materia de procedimientos en los que puede verse comprometido el derecho de defensa de las partes.

De manera que, no estableciendo el RD 429/1993 la posibilidad de resolver sin tramitar el procedimiento en los casos de inadmisibilidad, debe entenderse que procede la inadmisión de la reclamación, y que lo que únicamente permite el artículo 6.2 de dicha norma, es no examinar las cuestiones de fondo, y por ende no solicitar los informes relativos al fondo del asunto, sin que ello signifique que puedan obviarse los informes preceptivos por lo que se refiere únicamente a la propia causa de inadmisión.

Por todo lo expuesto el Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Este Consejo Consultivo considera que, a los efectos del informe solicitado, procede la inadmisión de la reclamación efectuada.

A la vista de todo lo expuesto, el Órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a este Consejo de conformidad con lo establecido en el artículo 3.7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Madrid, 24 de marzo de 2010

