



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 5 5 / 2 0 1 8

(Sección 1ª)

La Laguna, a 12 de septiembre de 2018.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Turismo, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños ocasionados como consecuencia de la promulgación de la Disposición transitoria séptima de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias, añadida por la Disposición final quinta de la Ley 4/2017, de 13 de julio, de Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (EXP. 316/2018 ID)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Turismo, Cultura y Deportes, es la Propuesta de Resolución que inadmite el procedimiento de reclamación de la responsabilidad patrimonial extracontractual, iniciado el 24 de abril de 2018 a instancia de (...), como consecuencia de los daños derivados de la promulgación de la Disposición transitoria séptima de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias, añadida por la Disposición final quinta de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

2. El reclamante no cuantifica de forma suficientemente precisa la indemnización solicitada, aunque de estimarse, superaría los 6.000 euros, lo que determina la preceptividad del Dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del titular de la Consejería para solicitarlo, según los arts. 11.1.D, e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el art. 81.2, de carácter básico, de la Ley

* Ponente: Sr. Suay Rincón.

39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), normativa esta última aplicable porque la reclamación ha sido presentada después de la entrada en vigor de la misma. Además, también es de aplicación la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

3. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

4. En cuanto a la competencia para resolver el procedimiento, en el Dictamen 300/2015, de 2 de septiembre, con cita en otro anterior (Dictamen 452/2013), ya habíamos afirmado que corresponde al Consejo de Gobierno de Canarias. Al respecto se señaló que «como bien se señala en la Propuesta de Resolución, no contempla expresamente el supuesto de responsabilidad del Estado Legislador el art. 139.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (tampoco dice nada la hoy la vigente LPACAP) por lo que debemos acudir a la reiterada doctrina del Tribunal Supremo que la residencia en el Consejo de Ministros, correspondiendo su tramitación al Ministerio de la Presidencia. En este sentido las SSTs de 15 de julio y 25 de septiembre de 1987; 12 de febrero, 17 de marzo, 25 de abril y 20 de octubre de 1988; 20 de febrero, 9 de marzo, 30 de noviembre y 17 de diciembre de 1992; 10 de marzo y 21 de julio de 1993 y 20 de febrero y 16 de diciembre de 1994, entre otras, todas ellas citadas en Dictamen del Consejo de Estado 60/1996».

II

1. La Propuesta de Resolución acuerda no admitir a trámite la reclamación formulada por extemporánea, si bien del expediente remitido a este Consejo resulta acreditada la realización de una serie de actos de instrucción que culminan con la elaboración de la Propuesta que se somete a dictamen.

En el presente procedimiento, en efecto, consta que, tras la presentación de la reclamación se han incorporado al expediente una serie de documentos e informes.

Sin embargo, a continuación, sin abrir período de prueba ni dar al interesado el trámite de audiencia, trámites previstos en los arts. 77 y ss. LPACAP, se ha procedido a formular la Propuesta de Resolución sometida ahora a nuestra consideración, que se dirige, como ya señalamos, a «inadmitir a trámite» la pretensión resarcitoria por extemporánea, y sin que en su consecuencia el interesado haya podido alegar lo que convenga a sus intereses.

Pues bien, a propósito de esta cuestión, se hace preciso recordar lo que decíamos en nuestro Dictamen 481/2015, de 28 de diciembre, en relación con la Ley 30/1992:

«La Ley 30/1992 no establece con carácter general dos fases en el procedimiento, una de admisión y otra de decisión sobre el fondo del asunto. Solo para supuestos concretos y de manera específica, para evitar la tramitación en vano de procedimientos, prevé dos fases en su seno. La primera, la constituye un primer trámite de admisión de la solicitud en el que se examina que la misma no carece manifiestamente de fundamento y que presenta los requisitos formales cuya carencia es insubsanable *a posteriori*. Si la solicitud no supera este examen, se puede declarar *a limine* su inadmisibilidad. Si ese no es el caso, la Administración está obligada a tramitar el procedimiento y resolver sobre la solicitud. Esos supuestos concretos son los de solicitudes de reconocimientos de derechos no previstos en el Ordenamiento o manifiestamente sin ningún fundamento (art. 89.4 LRJAP-PAC); o que no se funden en las causas tasadas, carezcan manifiestamente de fundamento o se hayan desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales (art. 102.3 LRJAP-PAC, para la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho a solicitud de particulares, y art. 119.1 LRJAP-PAC para el recurso de revisión).

Este criterio antiformalista vigente en todo tipo de procedimientos dirigido a garantizar el principio pro actione de manera que siempre se dé la mayor viabilidad posible a la pretensión deducida, en orden a obtener una resolución que aborde todas las cuestiones planteadas (arts. 71 y 89 LRJAP-PAC), impone una interpretación muy restrictiva de la inadmisión *a limine* y solo para los concretos supuestos para los se prevea expresamente, y previa tramitación del procedimiento establecido al efecto.

En el ámbito de los procedimientos establecidos para resolver las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, salvo la regla general de su art. 89.4, la Ley 30/1992 nada prevé sobre la existencia de un trámite de admisión.

Este art. 89 se encuentra ubicado en la Sección 2ª del Capítulo IV (intitulado "Finalización del procedimiento") del Título VI de la ley y regula el contenido del acto decisorio final del procedimiento cual es la resolución, cuya culminación presupone el agotamiento de las fases previas de la instrucción, de donde se sigue que la desestimación de una reclamación de responsabilidad patrimonial por carecer manifiestamente de fundamento exige que se tramite íntegramente el debido procedimiento».

La nueva normativa sobre procedimiento administrativo común sigue el mismo criterio, esto es, la actual LPACAP contempla un trámite específico de admisión en los mismos supuestos concretos que antes y, además, establece con carácter general en su art. 88.5 que podrá acordarse la inadmisión de las solicitudes de

reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, sin perjuicio del derecho de petición previsto por el art. 29 de la Constitución (que no es el caso).

Habida cuenta de que unas y otras previsiones legales responden a una misma identidad de planteamiento, no podemos ahora sino confirmar explícitamente la vigencia de nuestra doctrina precedente.

Por otro lado, tampoco está de más señalar que la LPACAP, asimismo, ha venido a derogar en su totalidad -por virtud de lo establecido en su disposición derogatoria única, apartado segundo, letra d)- el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprobó el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, cuyo art. 6.2 preveía también, pero por vía reglamentaria, un trámite específico de admisión en esta clase de procedimientos, aun cuando sin indicar las causas que, en su caso, pudiera dar lugar a la inadmisión de las reclamaciones indemnizatorias formuladas por los particulares a los efectos de exigir responsabilidad patrimonial a la Administración.

2. Trasladada consecuentemente nuestra doctrina antes transcrita al supuesto sometido ahora a nuestra consideración, es evidente, por un lado, que no estamos ante una revisión de oficio (supuesto en que el art. 106.3 prevé que el órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del art. 47.1 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales), ni ante un recurso administrativo (en los que el art. 116 establece que son causas de inadmisión la incompetencia del órgano administrativo, cuando el competente perteneciera a otra Administración Pública; carecer de legitimación el recurrente; tratarse de un acto no susceptible de recurso; haber transcurrido el plazo para la interposición del recurso o carecer el recurso manifiestamente de fundamento).

Luego se trata de determinar si concurren las condiciones para acogerse o no acogerse a la cláusula general (art. 88.5 LPACAP). Pues bien, así las cosas, en el supuesto que nos ocupa, si resultara en efecto palmario que la reclamación formulada por el interesado se fundamenta sobre una normativa diferente (Ley 2/2013, de 29 de mayo) de la que se invoca al fin pretendido (Ley 4/2017, de 13 de julio, cuya disposición final quinta añade una disposición transitoria séptima a la Ley

2/2013, de 29 de mayo), podría acordarse su inadmisión a trámite, por virtud de la razón expresada en la Propuesta de Resolución. Porque en esta hipotética circunstancia podría llegar a entenderse que la solicitud se ejerce en punto al reconocimiento de un derecho manifiestamente carente de fundamento.

Pero es que, con toda evidencia, entendemos que no es el caso sobre el que ahora hemos de pronunciarnos, porque, como producto de una simple e indubitada constatación, no cumple alcanzar en él sin más esta deducción de forma incontestable. Como tampoco ha habido ocasión con anterioridad, por otra parte, de dejar por completo solventada la cuestión controvertida en torno al alcance de la disposición legal a la que la reclamación imputa el hecho lesivo.

Repárese, por lo demás, en que, según el art. 82.4 LPACAP, solo se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no sean tenidos en cuenta en la resolución otras alegaciones que las aducidas por el interesado.

Y, en este caso, las razones esgrimidas por la Propuesta de Resolución sobre la posible prescripción de su derecho a reclamar no son conocidas por el interesado.

Esta terminación del procedimiento basándose en alegaciones desconocidas por el interesado le genera indefensión y, por tanto, sería un acto administrativo viciado por infracción de un trámite esencial, equiparable a la omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido, tipificado dicho supuesto como vicio de nulidad de pleno Derecho por la letra e) del art. 47.1 LPACAP.

Por ello, procede que se retrotraigan las actuaciones para que se instruya el procedimiento con cumplimiento de los trámites pertinentes, circunstancia que nos impide entrar ahora en el fondo de la cuestión planteada. Una vez culminado dicho procedimiento, y elaborada nueva Propuesta de Resolución, ésta, previo informe del servicio jurídico, habrá de volverse a someter al dictamen de este Consejo Consultivo.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, que inadmite a trámite la pretensión resarcitoria por posible prescripción del derecho a reclamar, no es conforme a Derecho por causar indefensión, por lo que procede que se retrotraigan las actuaciones para que se proceda a la tramitación del procedimiento en los términos expresados en el Fundamento II.2 de este Dictamen.