

DOCTRINA LEGAL DEL CONSEJO DE ESTADO

Por José-Leandro MARTINEZ-CARDOS RUIZ
Letrado del Consejo de Estado

SUMARIO

I. COMENTARIO GENERAL DE DOCTRINA LEGAL.- II. DOCTRINA
LEGAL DEL CONSEJO DE ESTADO.-

I. COMENTARIO GENERAL DE DOCTRINA LEGAL

Desde 1963, el legislador ha querido garantizar la indemnidad de las zonas verdes. Eso es lo que justifica la existencia de un procedimiento cualificado para su modificación. Mas no debe pensarse que, por la simple observancia de mayor número de trámites y más rigidez en su desarrollo, se puede llevar a efecto una modificación de los instrumentos de planeamiento atinentes a zonas verdes. Y, es que éstas son una noción sustantiva, definida por perfiles propios, unos de índole cuantitativa y otros de carácter cualitativo.

Debe afirmarse en primer término que, a la hora de la modificación de los instrumentos de planeamiento, la potestad de la Administración no es omnímoda cuando recae sobre zonas verdes. Debe respetar siempre el *stándard* mínimo legal en cuanto a su superficie; esto es, cinco metros cuadrados por cada habitante. Pero es que, además, aun cuando se supere

dicho *stándard*, la doctrina legal del Consejo de Estado y la jurisprudencia han sentado el criterio de que la modificación no puede comportar disminución de las superficies totales destinadas a zonas verdes, salvo existencia acreditada de un interés público prevalente. En otros términos, la superficie de zona verde en un municipio se configura como un mínimo sin retorno, a modo de cláusula *stand still* propia del Derecho comunitario, que debe respetar la Administración. Sólo es dable minorar dicha superficie cuando existe un interés público prevalente, acreditado y general; no cabe cuando dicho interés es particular o privado, por gran carácter social que tenga.

Además, la Administración debe respetar la índole y la función de la zona verde en el sistema de planeamiento. Ello tiene como consecuencia que no toda modificación, consistente en una diferente localización de una zona verde, respetando su superficie, sea válida.

Es frecuente que los Ayuntamientos aprueben variaciones en los que las zonas verdes no se ven menoscabadas en su extensión y superficie pero sí ubicadas en lugares *extravagantes*, en el sentido etimológico del término. Zonas verdes sitas en el centro de las poblaciones, junto a establecimientos docentes o en áreas de edificaciones destinadas a viviendas son trasladadas a extremos lejanos de los núcleos urbanos, a lugares distantes de donde viven sus usuarios o a extrarradios en donde resultan inaccesibles. Tales modificaciones resultan inadmisibles pues, la recolocación de un espacio libre, sacándolo del centro urbano y situándolo en un lugar lejano altera sustancialmente su función. Se priva a los ciudadanos del contacto cotidiano con unos espacios e instalaciones específicamente destinados a satisfacer unos anhelos que tienen incluso un reflejo constitucional (artículos 43.3 y 45.2) y se les dificulta el acceso al de nueva creación (Vid., *Dictamen del Consejo de Estado, expediente número 1991/95*).

Por otra parte, la modificación debe respetar no sólo la función de la zona verde en una determinada área, sino su propia naturaleza. Aunque la legislación urbanística habla genéricamente de “zonas verdes”, éste es un concepto que incluye realidades distintas. Los espacios libres no tienen todos, ni la misma configuración, ni los mismos perfiles. Como expusiera el IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna, en la denominada Carta de Atenas (1942), los distintos tipos de espacios libres no tienen la misma índole. Es clásica en tal sentido la distinción entre parques urbanos, jardines y espacios naturales.

Los parques son trozos de naturaleza respetados por la ciudad en su expansión; de notable extensión, por lo general, cumplen una doble fun-

ción: físico, por la regeneración de la atmósfera; moral, por el contacto que ofrece con la naturaleza y la influencia que ésta ejerce sobre el equilibrio humano. Los jardines, por su parte, son retazos de naturaleza incorporados a la ciudad, a los elementos arquitectónicos y destinados a ser equipamientos de ocio –entre ellos, los deportivos–; tienen una extensión más restringida y satisfacen las necesidades de los barrios residenciales en lo referente a solaz de los mayores y juegos de los pequeños. Unos y otros, parques y jardines, están insertos en la estructura urbana e íntimamente vinculados a la noción de tiempo libre. Los espacios naturales, por último, son masas de naturaleza vegetal o arbórea, no incorporadas a las ciudades, pero siempre amenazadas por éstas en su constante expansión; el destino de los parques naturales es convertirse en parques urbanos. Aunque hoy se tiende también a afectarlos a funciones de tiempo libre, su finalidad y justificación es otra: la conservación del sistema natural.

A la hora de modificar las zonas verdes, se ha de atender también a la propia naturaleza de la que se varía, para apreciar si tiene justificación. No es dable, aunque se respeten las superficies o incluso se amplíen, sustituir un parque urbano por múltiples jardines; resultaría contrario a la Ley suprimir el Parque del Retiro, el Parque de María Luisa o tantos otros existentes en todas las ciudades de España y sustituirlos por decenas de jardines, de escasa superficie, diseminados en la trama urbana de Madrid, de Sevilla o de cualquier otra localidad. Porque es claro que unos y otros tienen distinta naturaleza y cumplen diferentes cometidos.

Por último, tampoco es posible modificar zonas verdes, aunque se cumplan los requisitos formales indicados e, incluso, los materiales exigidos por la Ley, cuando ello comporta una variación de los criterios definidores de la estructura urbana. En la regulación legal, la modificación de los instrumentos de planeamiento se configura como alteración de sus determinaciones concretas, manteniéndose los criterios respecto a la estructura general y ordenación del territorio o clasificación del suelo, motivada por la elección de un modelo territorial distinto o por la aparición de circunstancias sobrevenidas, de carácter demográfico o económico, que incidan sustancialmente sobre la ordenación o por el agotamiento de su capacidad (Ley de Régimen del Suelo, artículo 126. 3 y 5). Cuando la modificación comporta un cambio de esos criterios, adquiere mayor sustantividad y encaja en la figura legal de revisión (artículo 126.3 del mismo texto legal).

La alteración de criterios no precisa referirse a la totalidad del territorio sino que basta con que opere sobre partes significativas de él.

Una modificación que afecta a una zona verde no es en puridad tal, cuando afecta a una parte muy característica del caso urbano de una localidad y responde a planteamientos diversos de los vigentes; en tal caso, debe reputarse revisión. Si persigue proporcionar nuevas estructuras a la ciudad, distintas de las tradicionales, y para ello se altera una zona verde, hay que acudir a los mecanismos de revisión del plan de ordenación urbana, pues se rompe la configuración clásica de la ciudad.

II. DOCTRINA LEGAL DEL CONSEJO DE ESTADO

1. Revisión de oficio de actos administrativos.

1. “El artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, previene que son nulos de pleno derecho los actos “*expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición*”.

Al interpretar el referido precepto, el Consejo de Estado ha señalado que debe serlo de manera estricta (Dictámenes 2047/97, de 5 de junio; 4667/97, de 16 de octubre, 5.380/97, de 11 de diciembre, entre otros muchos), pues de otro modo, con una interpretación amplia de su ámbito de aplicación, se produciría una desnaturalización de las causas legales de invalidez, vaciando de contenido no pocos supuestos de anulabilidad. Además, en correspondencia con tal criterio, este Cuerpo Consultivo ha distinguido, a la hora de aplicar la causa legalmente prevista, entre requisitos necesarios y presupuestos necesarios de los actos administrativos, siendo éstos los que definen la propia estructura del acto administrativo (Dictamen 351/96) y aquéllos meras exigencias legales para su configuración o eficacia. La referencia legal a los “requisitos esenciales” ha de entenderse hecha a los presupuestos necesarios de los actos, de tal suerte que sólo si faltan éstos, puede apreciarse la causa legal de nulidad.

Las órdenes ministeriales en que se basó la resolución de 6 de octubre de 2000 exigía para el otorgamiento de las ayudas, conforme preveía su artículo 10, los siguientes requisitos: ser transportista autónomo, con edad igual o superior a los sesenta años e inferior a los sesenta y cinco; haber sido titulares de permiso de conducción válido durante un plazo mínimo de diez años; estar dado de alta en el Régimen de Trabajadores Autónomos de la Seguridad Social los últimos diez años de forma ininterrumpida y comprometerse a abandonar la actividad de transporte público. Es claro, a la vista del precepto, que el presupuesto esencial para el acto

de otorgamiento de la subvención es el de “ser transportista”, mereciendo las demás exigencias la calificación de “requisitos necesarios”.

En consecuencia, a juicio de este Consejo de Estado, no concurre en el caso sometido a consulta la causa prevista en el artículo 62.1f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y, en consecuencia, no procede declarar la nulidad de pleno derecho de la resolución de la Dirección General de Transportes por Carretera de 6 de octubre de 2000. Todo ello, sin perjuicio de que, previa declaración de lesividad, se proceda a impugnarla en vía contencioso-administrativa por el Servicio Jurídico del Estado.”

(Dictamen núm. 1989/2001).

2. Contratos administrativos

1.“El expediente sometido a consulta se refiere al proyecto modificado número 2 del Contrato de construcción de la plataforma de la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera francesa, tramo: Calatayud-Ricla, subtramo I-A”.

La aprobación de los proyectos modificados que comporten una variación, en más o en menos del veinte por ciento, del precio original del contrato que sea igual o superior a un millardo, exige el previo dictamen del Consejo de Estado, de conformidad con el artículo 60.3 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo.

La aprobación de las modificaciones contractuales y, más cuando, por su importancia, se sujetan a un procedimiento reforzado con la intervención del Consejo de Estado, sólo tiene sentido cuando las obras en que consisten no han sido ejecutadas. El procedimiento de aprobación de un proyecto modificado tiene por objeto valorar la pertinencia legal y la oportunidad de las variaciones a introducir en la obra inicialmente adjudicada en atención al interés público, a la disciplina presupuestaria y a las reglas rectoras de la contratación pública; es especial, a los principios de publicidad y concurrencia que aseguran los derechos de eventuales licitadores y de la propia Administración.

Resulta pues impertinente la aprobación de modificaciones encaminadas a variar el objeto del contrato, cuando las obras en que éste consisten están ya ejecutadas. El procedimiento de aprobación, instituido para valorar la pertinencia y legalidad de las obras a realizar, pierde su finalidad y, por tanto, su propia razón de ser, al chocar con el hecho, ya consumado, de los trabajos hechos.

En el caso presente, consta por los informes obrantes en el expediente, que los trabajos que constituyen el objeto del proyecto modificado, por un precio de 5.595.469.043 pesetas, están ejecutados e incluso han sido reconocidos por la Administración el pasado día 13 de diciembre de 2000.

Resulta pues, por esta razón, improcedente la aprobación del proyecto modificado remitido en consulta.

Consta por otra parte que, con ocasión de los trabajos de construcción de la plataforma de la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera francesa, tramo Calatayud-Ricla, subtramo I-A, se han ejecutado labores sin haberse aprobado el correspondiente modificado, el número 2º, que estaba en curso. Dicha ejecución trasciende ahora al aspecto de financiación de la obra, al haberse hecho sin cobertura jurídica adecuada, pese a la innecesariedad de la fiscalización previa del pago y de la exigencia de retención del crédito presupuestario adecuado y suficiente.

El Consejo de Estado debe señalar en primer término la irregularidad que comporta la ejecución de unidades de obra sin haberse aprobado el oportuno proyecto reformado y, por tanto, contraviniendo el procedimiento legalmente establecido. Dicha actuación comporta una infracción grave de lo prevenido en la cláusula 62 del Pliego de Cláusulas administrativas generales para la contratación de obras del Estado que de forma tajante establece que ni la Administración, ni el contratista, ni ambos de consuno, pueden introducir o ejecutar modificaciones en la obra objeto de contrato sin la debida aprobación. Ello aunque, la modificación ejecutada se pretenda basar en una mayor agilidad y eficacia en la gestión del interés público, pues dicha agilidad y eficacia han de acomodarse siempre al respeto a la legalidad. Unas y otra no son incompatibles, de tal suerte que han de encauzarse armónicamente a fin de evitar efectos contraproducentes y mermas de las garantías jurídicas que deben presidir la contratación pública.

No obstante lo expresado, el Consejo de Estado considera que procede someter, en su caso, a la consideración del Consejo de Ministros la convalidación del gasto que, por importe de 5.595.469.043 pesetas y sin que se hubiere aprobado el correspondiente proyecto reformado, se ha realizado a la hora de ejecutar las obras de construcción de la plataforma de la línea de alta velocidad de Madrid a la frontera francesa, en el subtramo de Ricla I-A. En efecto, la oportunidad y conveniencia de dichos trabajos efectuados, aun cuando no puede ser valoradas por este Consejo al no existir datos en el expediente que permitan hacerlo, aparecen avaladas, bajo su exclusiva garantía técnica, por la Inspección General de Servicios del

Ministerio de Fomento y por el informe del Consejo de Obras Públicas y Urbanismo.

Consta también que existen recursos financieros suficientes para afrontar el pago de la cantidad propuesta, según informe de la Unidad Orgánica de Finanzas y Administración del Gestor de Infraestructuras Ferroviarias. Y, es claro que, caso de no abonarse a la empresa contratista, se produciría un enriquecimiento injusto de la Administración.

La convalidación del gasto hecho requiere la decisión final del Consejo de Ministros, de conformidad con lo establecido en el artículo 32 del Real Decreto 2188/95, de 28 de diciembre de 1995.

Por último, debe señalar el Consejo de Estado la necesidad de que los proyectos se elaboren con rigor, si son hechos por los servicios propios, y, se vigile su calidad, si son encargados a empresas consultoras. Más cuando, como señala la Inspección General del Departamento, se trata de túneles, por su importancia, envergadura y dificultades técnicas.

En el caso presente, a la vista de los informes, es claro que el proyecto elaborado por la empresa Iberinsa, S.A. no era técnicamente adecuado y que la adjudicataria de las obras, no obstante percartarse de su manifiesta insuficiencia, inició su ejecución, con el gravoso resultado producido por el hundimiento del túnel. Por ello, debiera ponderarse la conveniencia, de una parte, de ejercer acciones contra la empresa encargada de la redacción del proyecto, si ello fuera posible en Derecho, extremo este sobre el que el Consejo no se pronuncia al no existir datos en el expediente que permitan hacerlo; y, de otro lado, de incoarse el oportuno expediente encaminado a depurar las eventuales responsabilidades administrativas en el que hubieran podido incurrir las Autoridades y funcionarios que autorizaron o permitieron la ejecución de los trabajos sin la previa aprobación del correspondiente proyecto reformado.

(Dictamen núm. 1082/2001)

3. Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

1. “Y en tal estado de tramitación el expediente, V.E. dispuso su remisión al Consejo de Estado para consulta, constando en la Orden que “a la vista de dichas alegaciones (del reclamante en el sentido de su falta de medios para construir el pozo), se solicita de ese Alto Organo Consultivo la precisión complementaria sobre la posibilidad de abonar la cantidad solicitada como indemnización, en base a la cuantía señalada en el presu-

puesto realizado por la empresa “Sondeos Luis Bao”, el 10 de diciembre de 1996, y que asciende a 438.364 pesetas y a la que dió su conformidad la Demarcación de Carreteras del Estado en Galicia en su escrito de 13 de febrero de 1997, considerando que la Intervención General del Estado en su informe de fecha 24 de julio de 2001, ateniéndose a la literalidad del dictamen primero del Alto Cuerpo Consultivo no admite justificante alternativo a la factura”.

La Administración Pública tiene la obligación, no ya legal (Ley 30/1992, artículo 139) sino constitucional (artículo 106.2), de indemnizar los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos.

La indemnización puede hacerse bien *in natura*, bien por equivalente económico. Cuando se hace de esta última manera, de ordinario, los lesionados reparan los daños y, después, solicitan su reintegro de la Administración Pública. Razones varias, tendentes a facilitar la gestión de los expedientes y a asegurar la exactitud de las cantidades abonables, aconsejan solicitar a los reclamantes la presentación de las correspondientes facturas de reparación. Ahora bien, tal actuar no es legalmente indefectible; se trata simplemente de una práctica administrativa. Antes al contrario, con arreglo a la Ley, ni es exigible a los lesionados que reparen los daños previamente a que la Administración les abone la indemnización, ni tampoco lo es que presenten ineluctablemente la factura de reparación como medio de prueba del daño padecido. En consecuencia, no puede, ni justificarse en modo alguno el incumplimiento de una obligación legal de indemnizar por parte de la Administración, ni entorpecerse su cumplimiento, con la exigencia de la previa reparación de los daños o con la presentación de la correspondiente factura.

El inciso contenido en el dictamen emitido por este Consejo de Estado, el 23 de septiembre de 1999, que reza que “respecto al importe de la indemnización, el Consejo considera que debe ascender al coste efectivo de construcción del pozo, razón por la cual deberá requerirse del solicitante la correspondiente factura, cifrándose aquélla en el montante de ésta”, no puede entenderse en el sentido de que la presentación de la factura constituye el presupuesto básico para hacer efectiva la indemnización debida. Tal exigencia, además de no ser legal, resulta contraria al orden regular de las cosas y es expresivo de un severo rigor constrictivo que resulta impertinente en la actuación administrativa.

En consecuencia, cuando, como en el caso presente, el reclamante no dispone de medios económicos para reparar el daño y la Administración opta por la indemnización por equivalente, es admisible la acreditación del

importe de los perjuicios habidos mediante cualquiera de los medios de prueba admisibles. Entre éstos, se puede contar, sin violencia alguna, el presupuesto de ejecución de los trabajos de reparación —en este caso de construcción de un pozo— que está, además, adverbado y asumido por los servicios técnicos de la Administración Pública.

Por todo ello, el Consejo de Estado considera que puede abonarse al reclamante la cantidad de 438.364 pesetas, debidamente actualizadas al momento del pago, como indemnización. Además, si, habida cuenta el tiempo transcurrido desde la formulación del presupuesto, éste resultare insuficiente, no obstante la actualización procedente, la Administración deberá abonar la diferencia entre su montante y el coste efectivo de los trabajos realizados.”

(Dictamen núm. 2666/2001//2392/2000).

“Ha quedado acreditado en el expediente que la parte reclamante ha sufrido unos daños, la pérdida del buque Flopuerto Uno. La única cuestión que se plantea es la de determinar si el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público, presupuesto imprescindible para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme al 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Con arreglo a este precepto, “los particulares tendrán derecho a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que aquella lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”.

En el caso presente, no se ha probado la existencia de una relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los referidos daños. En efecto, no se ha acreditado por la parte reclamante, a quien corresponde hacerlo de acuerdo con lo establecido en el artículo 217 de la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil, a falta de previsión específica en el Código Civil tras la derogación del artículo 1214, que las áreas de porta de desagüe fueran inferiores a las reglamentariamente establecidas. Antes al contrario, del contenido de los certificados de navegabilidad y estabilidad y del acta de inspección del buque se concluye que reunían los requisitos técnicos establecidos en la legislación aplicable. Además, debe significarse que las reglamentaciones técnicas invocadas por la parte reclamante con base en el informe emitido por el Grupo Acuario, S.A., en concreto, el anejo VI de la Orden Ministerial de 29 de julio de 1970, el Convenio de Torremolinos de 1977 y el protocolo de aplicación de éste de 1993, resultaban de aplicación al buque perdido. Y ello por cuanto:

a) El anejo VI de la citada Orden era de aplicación a los buques de pesca de gran altura, sin limitación de aguas ni condiciones meteorológicas. Sin embargo, el “Flopuerto Uno” era un buque de pesca de altura, de tal suerte que las exigencias del referido anejo no le eran de aplicación.

b) El Convenio de Torremolinos de 1977 y su protocolo de aplicación de 1993, no entraron en vigor en España sino al momento de incorporarse la Directiva 91/70/CEE, del Consejo, lo que se hizo mediante Real Decreto 1032/1999, de 18 de junio.

En consecuencia, no puede imputarse a la Administración el daño pretendido porque, en su actividad inspectora, no exigiera el cumplimiento de una legislación que no resultaba aplicable al buque.

No deja de ser, en todo caso, significativa la reclamación deducida ante la Administración Pública. Aun cuando fuere cierta la existencia de un defecto de construcción del buque, la parte reclamante pretende hacer responsable del daño a la Administración, so pretexto de que autorizó su utilización, ignorando las actuaciones y quehaceres de quienes lo diseñaron, lo construyeron, lo clasificaron y, con conocimiento del eventual defecto constructivo, se sirvieron de él. Yerra el reclamante al plantear la cuestión en los términos hechos. La autorización administrativa para navegar, tras realizarse la correspondiente inspección, no comporta ni la atribución de ningún derecho, ni levanta ninguna prohibición genéricamente establecida; se trata de un instrumento que remueve los límites fijados al ejercicio del correspondiente derecho a navegar. En tal intervención, la Administración ni se hace partícipe del actuar del autorizado, ni asume obligación de garantía alguna bien de su acción, bien de los medios empleados para ello. De ahí que, salvo en los específicos casos previstos por la legislación en la que la concesión de una autorización comporte la asunción por la Administración de garantía de la actividad o de los medios empleados, dicho otorgamiento no la constituye en persona responsable de los daños que pudiere sufrir ni quien ejerce la actividad autorizada con plena libertad ni tercero alguno.

Por otra parte, una apreciación conjunta de las actuaciones obrantes en el expediente pone de manifiesto que el hundimiento del buque “Flopuerto Uno” se produjo por la concurrencia de varias causas: el sobrecalado con que partió el buque, a consecuencia del peso transportado; la posible modificación de su estructura de la que no existían garantías sobre su corrección ya que no habían sido inspeccionadas; el mal estado de la mar, con fuerte marejada y la inundación de zonas estancas. Todas ellas fueron ajenas a la Administración Pública, de tal suerte que no es posible estable-

cer una relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño producido.

En consecuencia, al no concurrir los requisitos exigidos por el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, procede desestimar la reclamación sometida a consulta.

(Dictamen núm. 2668/2001).

3. “La solicitud de indemnización de daños y perjuicios debe considerarse presentada fuera del plazo de un año legalmente establecido en el artículo 142 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En efecto, la suspensión del plazo para ejercer las acciones de responsabilidad civil derivadas de hechos que pudieren ser penalmente relevantes, que no prejudicialidad penal, prevista en el artículo 114 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal sólo se produce cuando la acción de resarcimiento se dirige precisamente contra quienes son parte en el proceso penal, pues, de otro modo, la seguridad jurídica de las situaciones que deriva del transcurso del tiempo quedaría mermada para los terceros, ajenos a los hechos enjuiciados penalmente, que pudieron ser llamados al proceso penal en calidad de responsables civiles.

En el caso presente, la Administración no fué parte en el proceso penal, ni fué llamado a él, de tal suerte que el plazo para presentar la reclamación ante ella terminó al año de producirse el hecho o, en su caso, de estabilizarse las lesiones sufridas por la reclamante. No cabe pues considerarla tempestiva cuando ya había transcurrido un lapso de tiempo de casi ocho años desde el accidente.

Además, aun cuando se estimare presentada en plazo la reclamación, tampoco en el caso sometido a consulta, concurren los requisitos legalmente exigidos para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración.

En primer término, debe señalarse que la Administración puede formarse libremente, a la vista de las actuaciones, su juicio sobre los hechos ocurridos y sobre la relación de causalidad entre éstos y el daño padecido. En otros términos, no está vinculada por la declaración de hechos probados de la sentencia, sin perjuicio de su relevante valor a la hora de formarse el referido juicio. Y ello por cuanto la declaración de hechos probados sólo surte efectos bien en el ámbito procesal penal, como reflejo de la cosa juzgada, bien el ámbito extraprocesal penal, como reflejo de la llamada irreversibilidad de los pronunciamientos jurisdiccionales, frente a quienes han sido parte en el procedimiento, como se deducía del ya derogado artículo 1252 del Código Civil. De no ser así, se produciría el per-

verso efecto de que un sujeto quedaría vinculado y, en su caso, condenado, de manera indirecta, por una resolución judicial en la que ni ha sido parte, ni ha podido hacer valer sus medios de defensa.

En el caso consultado, como se ha expresado, la Administración no ha sido parte, ni ha sido llamada al proceso, de tal suerte que la declaración de hechos probados contenida en la sentencia penal del Juzgado de Instrucción número 2 de Olot, no le vincula a la hora de formarse el juicio con que resolver la reclamación.

Así las cosas, del examen de las actuaciones obrantes en el expediente, resulta que el accidente se produjo, primordialmente, por la somnolencia del conductor, siendo ésta su causa eficiente, sin que, pese a lo dicho por la sentencia, se haya verificado la existencia de un bache en la calzada. En otros términos, el accidente se produjo por una actuación imputable al conductor. No es posible pues establecer una relación de causalidad entre el servicio público y el daño padecido. Y, al no concurrir los requisitos exigidos en el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, procede desestimar la reclamación.”

(Dictamen núm. 2218/2201).