



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **184/2018**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 11 de julio de 2018, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Secretaria General del Ayuntamiento de Molina de Segura, mediante oficio registrado el día 5 de abril de 2018, sobre responsabilidad patrimonial instada por -- y otros, como consecuencia de los daños sufridos en fincas de su propiedad (expte. **72/18**), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha de registro de entrada en el Ayuntamiento de Molina de Segura de 1 de febrero de 2017, x, en nombre y representación de las mercantiles -- y -- y x, en nombre y representación de la mercantil -- (en adelante reclamantes), presentaron una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos como consecuencia de la afección de las fincas de su propiedad al trazado de la vía pecuaria "Cordel de los Valencianos" (documento nº 1 expte.).

Al escrito de reclamación acompañan las escrituras de compra-venta de las parcelas afectadas, informe de afección de éstas por la vía pecuaria e informe de tasación de su valor.

Respecto a la cuantía de la indemnización, solicitan la cantidad de 1.030.744,39 euros, coincidente con el valor de tasación recogido en el informe anteriormente referido.

**SEGUNDO.-** Incoado el oportuno expediente por el Ayuntamiento (nº 11/2017-3601), con fecha 7 de julio de 2017 el Arquitecto Municipal emite informe (documento nº 5 expte.), del siguiente tenor literal:

*"Se solicita responsabilidad patrimonial al Ayuntamiento por la supuesta inedificabilidad de las parcelas --, --, --, --, y -- del Proyecto de Reparcelación del Plan Parcial Casa del Aire, como consecuencia de su posible afección por el trazado de la vía pecuaria «Cordel de los Valencianos», en un tramo que, según la información obrante en esta Oficina Técnica, no se encuentra deslindado.*

*En los planos del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) aprobado definitivamente el 18 de julio de 1985 no*

*figuraba la vía pecuaria «Cordel de los Valencianos».*

*Con fecha 28 de marzo de 2001 el Consejero de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma acordó la aprobación definitiva de la Modificación del P.G.O.U. para la reclasificación de los terrenos de la finca «--», en los que se integraba el sector residencial que dio lugar a la Urbanización Casa del Aire.*

*Así mismo, por Resolución de fecha 1 de agosto de 2003 el Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Transportes acordó la aprobación definitiva del Programa de Actuación Urbanística (PAU) del Sector Residencial «Casa del Aire».*

*En la documentación que constituye los citados Modificación del PGOU y PAU se refleja el trazado de una denominada «Vereda de Ganados» que discurre fuera del Sector Residencial, por lo que no le afecta.*

*Con fecha 18 de septiembre de 2003 el Ayuntamiento acordó la aprobación definitiva del Plan Parcial «Casa del Aire» (BORM de 13 octubre de 2003), en cuyo expediente no consta informe del organismo competente encargado de la vía pecuaria «Cordel de los Valencianos», pero consta informe del redactor del Plan General Municipal de Ordenación (P.G.M.O.) del que se adjunta fotocopia, en el que se concluye que el trazado de la vía pecuaria no afecta al Plan Parcial Casa del Aire.*

*Así, en el vigente P.G.M.O., aprobado definitivamente de forma parcial por Resolución del Consejero de Obras Públicas y Transportes de 11 de Julio de 2006 (BORM de 28 de julio de 2006) se refleja el trazado de la vía pecuaria «Cordel de los Valencianos» en forma que no afecta a las parcelas objeto de la reclamación.*

*Posteriormente al Plan Parcial fueron tramitados y aprobados los correspondientes proyectos de Reparcelación y de Urbanización, habiéndose ejecutado las obras de urbanización y la mayor parte de las obras de edificación previstas.*

*En cuanto a la valoración de las parcelas deberá informar el Arquitecto Técnico...".*

**TERCERO.-** Con fecha 22 de diciembre de 2017, el Arquitecto Técnico Municipal emite informe (documento nº 7 expte.), en el que valora las parcelas afectadas en la cantidad de 624.000,91 euros.

**CUARTO.-** Con fecha 1 de febrero de 2018, el Técnico Urbanista Municipal emite informe (documento nº 16 expte.) en el que concluye, en síntesis:

1º.- Que los actos administrativos que, en su caso, podrían dar lugar a responsabilidad patrimonial no son del Ayuntamiento sino de la Comunidad Autónoma.

2º.- Prescripción del derecho a reclamar.

**QUINTO.-** Con fecha 6 de febrero de 2018 se otorga trámite de audiencia a los interesados (documento nº 17 expte.), no constando que los reclamantes hayan formulado alegaciones en dicho trámite.

**SEXTO.-** Con fecha 8 de marzo de 2018, un Técnico de Administración General del Ayuntamiento formula propuesta de resolución de inadmisión por extemporánea de la solicitud de reclamación de responsabilidad patrimonial (documento nº 19 expte.).

**SÉPTIMO.-** Con fecha 20 de marzo de 2018 la Junta de Gobierno Local acordó someter el expediente a consulta preceptiva de este Consejo Jurídico (documento nº 25 expte.), teniendo entrada en el mismo con fecha 25 de abril de 2018.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## **CONSIDERACIONES**

**PRIMERA.-** Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el procedimiento general por un Ayuntamiento, de conformidad con lo establecido en el artículo 14 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en relación con el 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

**SEGUNDA.-** Régimen jurídico, legitimación, representación, plazo y procedimiento.

I. La LPACAP, junto a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (LRJSP), configuran una nueva regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración aplicable a los procedimientos de responsabilidad patrimonial iniciados a partir del día 2 de octubre de 2016 (Disposición final séptima LPACAP). Dado que el escrito de reclamación tiene entrada en el Registro del Ayuntamiento con fecha 1 de febrero de 2017, dicha normativa le es plenamente de aplicación al presente procedimiento.

II. Por lo que a la legitimación activa se refiere, le corresponde a los reclamantes que son quienes supuestamente han sufrido el daño derivado de la actuación administrativa.

Ahora bien, en cuanto a la representación que dicen ostentar los firmantes del escrito, y como ya ha manifestado en reiteradas ocasiones este Consejo Jurídico (por todos Dictamen 152/17) *"De conformidad con el artículo 32.3 LPAC se debe recordar que "para formular solicitudes (...) en nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación por cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna, o mediante declaración en comparecencia personal del interesado. Para los actos y gestiones de mero trámite se presumirá aquella representación"*.

*Así pues, resulta posible realizar una primera consideración acerca de lo expuesto y es que la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración es una solicitud de inicio de un procedimiento de acuerdo con la definición que se contiene en el artículo 70 LPAC, razón por la cual si una persona actúa en nombre y representación de otra debe aportar poder suficiente para ello, sin que pueda considerarse como tal, a pesar de que la Administración sanitaria parece haberlo admitido, un documento de apoderamiento que no sea notarial o que no se haya otorgado mediante una declaración en comparecencia personal del representado (apoderamiento apud acta)".*

A ello debemos añadir lo dispuesto sobre este particular en el artículo 5, apartados, 4 y 5 LPACAP, al indicar que:

*"4. La representación podrá acreditarse mediante cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia.*

*A estos efectos, se entenderá acreditada la representación realizada mediante apoderamiento apud acta efectuado por comparecencia personal o comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica, o a través de la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente.*

*5. El órgano competente para la tramitación del procedimiento deberá incorporar al expediente administrativo acreditación de la condición de representante y de los poderes que tiene reconocidos en dicho momento. El documento electrónico que acredite el resultado de la consulta al registro electrónico de apoderamientos correspondiente tendrá la condición de acreditación a estos efectos".*

En el expediente remitido, únicamente constan las escrituras de compraventa de las parcelas que se dicen afectadas por la vía pecuaria, en las que aparecen x y x como administradores únicos de las mercantiles reclamantes, pero dichas escrituras son del año 2011, por lo que a la fecha de presentación de la reclamación no consta la representación con la que dicen actuar las personas nombradas anteriormente en los términos previstos en el artículo 5 LPACAP parcialmente transcrito, sin que tampoco conste que el Ayuntamiento haya solicitado la subsanación del defecto en los términos previstos en el apartado 6 del reiterado artículo 6 de dicha Ley.

En cuanto a la legitimación pasiva, ésta corresponde a la Administración titular del servicio público a cuyo funcionamiento se imputa el daño.

En el presente caso, los reclamantes imputan la responsabilidad patrimonial al Ayuntamiento de Molina de Segura en virtud de los siguientes hechos:

*"-La vía pecuaria del Cordel de los Valencianos aparece en el Proyecto de clasificación de vías pecuarias aprobado en 1975, según se publicó en el BOE del día 16 de diciembre de 1975, En la descripción de la vía pecuaria se indica que en el espacio del Cabezo del Aire que es donde nos encontramos la traza se sitúa en línea caballera con el límite de los términos municipales de Murcia y Molina de Segura. Por tanto no se sitúa en la traza que prevé el Plan General de Molina de Segura, sino en la traza que se aprobó en el año 1975 y que sigue manteniendo la Dirección General competente de la Comunidad Autónoma para el trazado de las vías pecuarias.*

*-El Plan Parcial Casa del Aire se aprobó definitivamente sin hacer reserva alguna para el trazado de la vía pecuaria en su lugar correcto.*

*-El Plan Parcial se tramitó y aprobó sin contar con el necesario informe del órgano competente de la Comunidad Autónoma en materia de localización del trazado de las vías pecuarias.*

*-Como se ha dicho, las sociedades que comparecemos adquirimos las fincas con total desconocimiento de que la traza de la vía pecuaria afecta a las fincas de nuestra propiedad.*

*-La afección es de tal entidad que supone el paso a dominio público de una gran parte, en mayor o menor grado, de la superficie de las cinco fincas y, en todos los casos, el resultado es la condición inedificable de los espacios que quedarían de propiedad privada que, en los cinco casos, resultan con superficie inferior a parcela mínima edificable.*

*-La consecuencia de todo ello es la condición inedificable de las cinco fincas, el no poder destinarlas al uso previsto en el Plan Parcial y la pérdida total de su valor en el mercado".*

De conformidad con el artículo 154 -Competencias para la aprobación de los planes- de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia:

*"1. Corresponderá a la Administración regional la aprobación definitiva de los siguientes instrumentos:*

- a) Planes Generales Municipales de Ordenación, sus revisiones y adaptaciones.*
- b) Modificaciones estructurales de los Planes Generales Municipales de Ordenación.*
- c) Modificaciones de planeamiento o planeamiento de desarrollo que conlleven alteración o uso urbanístico diferente de espacios libres públicos y zonas verdes vigentes, calificados como sistema general.*
- d) Instrumentos de planeamiento que afecten a más de un municipio.*

*e) Instrumentos de planeamiento tramitados por la Administración regional.*

*2. Siempre que no estén incluidos en los supuestos previstos en el apartado anterior, corresponderá al ayuntamiento, con independencia de la tramitación ambiental que proceda, la aprobación definitiva de los siguientes instrumentos:*

*a) Modificaciones no estructurales de los Planes Generales Municipales de Ordenación.*

*b) Normas complementarias del Plan General Municipal de Ordenación.*

*c) Planes Parciales.*

*d) Planes Especiales.*

*e) Estudios de Detalle".*

En principio, y puesto que los reclamantes imputan la responsabilidad patrimonial al Ayuntamiento porque el Plan Parcial se aprobó definitivamente sin hacer reserva alguna para el trazado de la vía pecuaria en su lugar correcto, y que dicha aprobación, como hemos visto, corresponde al Ayuntamiento, el de Molina de Segura estaría legitimado pasivamente en el presente procedimiento.

No obstante lo anterior, la propuesta de resolución sometida a Dictamen considera que existe "falta de legitimidad" (sic) del Ayuntamiento porque un "plan parcial es planeamiento de desarrollo, y se ajusta a los instrumentos de planeamiento general que son los que determinan la clasificación del suelo, y, por lo tanto, no podía delimitar el trazado del Cordel de los Valencianos que no venía previsto en el PGMO aprobado por el órgano competente de la Comunidad Autónoma".

Al contrario de lo que afirma la propuesta de resolución, si es que entendiéramos que, en el caso de existir un daño, éste habría sido causado por el PGMO (ya adelantamos que consideramos que no es así), estaríamos en presencia de un claro ejemplo de responsabilidad concurrente entre dos administraciones públicas.

En efecto, como afirma la doctrina más autorizada, no son infrecuentes los procedimientos bifásicos, que son aquellos en los que intervienen (en dos tiempos) dos administraciones públicas con competencias sucesivas sobre una materia, siendo el ejemplo paradigmático el de la aprobación de los planes generales de ordenación urbana.

En estos casos de procedimientos bifásicos, el artículo 33.2 LRJSP dispone que *"En otros supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño, la responsabilidad se fijará para cada Administración atendiendo a los criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención. La responsabilidad será solidaria cuando no sea posible dicha determinación"*.

De conformidad con el artículo 145.2 de la Ley 13/2015, ya citada *"Los Planes Generales Municipales de Ordenación, sus revisiones, adaptaciones y modificaciones, así como las Normas Complementarias, serán*

*elaborados por los ayuntamientos, salvo que soliciten su formación al órgano competente de la Comunidad Autónoma"; mientras que su artículo 154.1 atribuye la competencia para la aprobación definitiva de los mismos a la Administración regional.*

De ello se deduce que, en cualquier caso, el Ayuntamiento de Molina de Segura estaría legitimado pasivamente en el presente procedimiento, al haberle correspondido la competencia para la elaboración del Plan General.

III. Por lo que respecta al plazo para el ejercicio de la acción resarcitoria, el artículo 67.1 LPACAP dispone que *"Los interesados sólo podrán solicitar el inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuando no haya prescrito su derecho a reclamar. El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas".*

Conforme a la documentación obrante en el expediente, los reclamantes adquirieron las fincas afectadas el 8 de julio de 2011, por lo que a partir de ese momento estaban en disposición de conocer que la Orden, de 31 de octubre de 1975, del Ministerio de Agricultura (BOE de 16 de diciembre) clasificaba como vía pecuaria necesaria en el municipio de Molina de Segura "el Cordel de los Valencianos", con una anchura, recorrido, dirección y superficie determinados, y que el Plan Parcial "Casa del Aire" (aprobado definitivamente el 18 de septiembre de 2003) no contenía reserva alguna de espacio para el trazado de dicha vía pecuaria, puesto que conforme al PGMO el trazado de la vía pecuaria iba por el exterior del Plan Parcial.

Por tanto, presentada su reclamación con fecha 1 de febrero de 2017, habría prescrito el derecho a reclamar de los solicitantes.

Además, no resultaría admisible el argumento de que, realmente, los efectos lesivos del acto se conocieron con la contestación dada por el Ayuntamiento a una petición de información sobre si el Plan Parcial incluye reserva de suelo para la traza de la vía pecuaria, si se solicitó informe a la Dirección General de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma y si se ha practicado deslinde y amojonamiento de aquélla.

Dicha contestación, vía informe, de 25 de mayo de 2016, del Arquitecto Municipal Jefe del Servicio de Urbanismo (obranste al documento 22 del expediente), es del siguiente tenor:

*"Las parcelas objeto de la consulta están situadas en el Plan Parcial Casa del Aire que se encuentra definitivamente aprobado y convalidado por el vigente Plan General de Ordenación (P.G.M.O.).*

*El trazado de la vía pecuaria Cordel de los Valencianos previsto en el P.G.M.O. no afecta a las parcelas en cuestión.*

*Las parcelas objeto de consulta se encuentran afectadas por el trazado previsto (no deslindado) del Cordel de Los Valencianos por la Dirección General competente de la Comunidad Autónoma (según los datos obrantes en este*

*Servicio).*

*Se encuentra en tramitación el expediente 1606/2014 relativo a la Modificación del trazado del Cordel de Los Valencianos en el tramo que afecta a las parcelas en cuestión, para adaptarlo al previsto en el P.G.M.O.*

*Se adjuntan planos del P.G.M.O. y del Plan Parcial Casa del Aire y de los trazados del Cordel de los Valencianos que se mencionan".*

En dicho informe se afirma, en primer lugar, que el trazado de la vía pecuaria previsto en el PGMO no afecta a las parcelas en cuestión, lo que no puede constituir en sí mismo un perjuicio para los reclamantes sino un beneficio, al no afectar dicho trazado a sus parcelas.

En segundo lugar, y respecto del expediente de deslinde iniciado por la Comunidad Autónoma, se afirma que las parcelas sí se encuentran afectadas por el trazado previsto (no deslindado) de la vía pecuaria, por lo que no siendo definitivo dicho trazado no podemos hablar de un daño efectivo e individualizable que resulta necesario para que pueda surgir la responsabilidad patrimonial de la Administración; lo que enlazaría con la conclusión de inexistencia de daño antijurídico que analizaremos a continuación.

IV. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en lo esencial, se han cumplido los trámites legales y reglamentarios que integran esta clase de procedimientos, si bien se advierte que se ha superado con creces el plazo de resolución del procedimiento (seis meses), ya que cuando se formula la propuesta de resolución (8 de marzo de 2018) había transcurrido más de un año desde la presentación de la reclamación.

### **TERCERA.- Elementos de la responsabilidad patrimonial. Inexistencia de daño antijurídico.**

Debemos comenzar diciendo que el artículo 106.2 de la Constitución Española reconoce el derecho de los particulares a ser indemnizados por cualquier lesión que sufran en sus bienes y derechos, cuando dicha lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. En similares términos se expresa el artículo 32 LRJSP, que configura una responsabilidad patrimonial de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos debe ser en principio indemnizada.

No obstante, el Tribunal Supremo viene declarando de forma constante (por todas, en su Sentencia de 25 de mayo de 2010, recurso de casación núm. 6128/2005) que el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial no impide que para su exigencia, como señala la sentencia de 7 de febrero de 2006, sea imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido. A tal efecto, la jurisprudencia viene modulando el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, rechazando que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con el mismo que se pueda producir, lo que supondría convertir a la Administración en aseguradora universal de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, siendo necesario, por el contrario, que esos daños sean consecuencia del funcionamiento normal o anormal de la

En suma, de acuerdo con lo establecido por el artículo 32 y ss. LRJSP, son requisitos para que se reconozca la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración los siguientes:

- a) Que exista un daño real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.
- b) Que el daño tenga su causa en el funcionamiento de los servicios públicos.
- c) Que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

Por otro lado, cabe también indicar que en el sistema de responsabilidad patrimonial vigente en nuestro Ordenamiento Jurídico rige el principio de alcance general, en virtud del cual se comprenden todo tipo de actuaciones extracontractuales de las Administraciones Públicas, ya sean actuaciones normativas o materiales o, incluso, aunque se trate de una inactividad de la Administración, ya sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de la misma. Así, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha declarado reiteradamente que el funcionamiento anormal de los servicios públicos puede partir, no solamente de actos positivos que en su ejecución generan la existencia de un daño a terceros, sino también y a la inversa, por el incumplimiento de una obligación de hacer o la omisión de un deber de vigilancia, por mucho que los mismos no sean dolosos y siempre que pueda decirse que la Administración tenía el concreto deber de obrar o comportarse de un modo determinado (por todas, la Sentencia de ese Alto Tribunal, Sala Tercera, de 27 de marzo de 1998).

Veamos la aplicación de tales requisitos al presente supuesto:

1. Mediante Orden, de 31 de octubre de 1975, del Ministerio de Agricultura por la que se aprueba la clasificación de las vías pecuarias existentes en el término municipal de Molina de Segura, provincia de Murcia, se clasifica como tal el "Cordel de los Valencianos", conforme al recorrido, dirección, superficie y demás características que figuraban en el proyecto de clasificación.

El artículo quinto de la Ley 22/1974, de 27 de junio, de Vías Pecuarias, ya disponía que *"Los Organismos de la Administración del Estado, la Organización Sindical, las Corporaciones Locales y los particulares podrán solicitar del Ministerio de Agricultura, razonadamente, la variación o desviación de una vía pecuaria o la permuta de terrenos de la misma, proponiendo la forma de realización y las garantías de continuidad del tránsito ganadero."*

Con posterioridad, y según se hace constar en el informe, de fecha 7 de julio de 2017, del Arquitecto Municipal del Ayuntamiento que obra en el expediente, se tramita por éste una modificación del PGMO, aprobado definitivamente por la Comunidad Autónoma mediante Orden del Consejero de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de fecha 15 de noviembre de 2001, y un Programa de Actuación Urbanística aprobado en el año 2003, en el que aparece una denominada "Vereda de Ganados" que discurre fuera del Sector Residencial, por lo que no

afecta a las parcelas de los reclamantes; sigue diciendo el informe que el Plan Parcial "Casa del Aire", en el que se incluyen las parcelas de los reclamantes, fue aprobado en el año 2003 y que, a pesar de no contar con informe del organismo competente encargado de las vías pecuarias, sí obra informe del redactor del PGMO en el que se concluye que el trazado de la vía pecuaria no afecta a dicho Plan Parcial. Igualmente, se afirma en dicho informe que en la aprobación definitiva parcial, en el año 2006, del PGMO se refleja el trazado de la vía pecuaria en forma que no afecta a las parcelas objeto de la reclamación.

Lo expuesto hasta ahora nos permite concluir que en los distintos instrumentos de planeamiento municipal aprobados desde la clasificación de la vía pecuaria "Cordel de los Valencianos", el recorrido y trazado de la misma discurre de manera que no afecta al Plan Parcial señalado, por lo que dichos instrumentos de planeamiento en ningún caso han podido causar un daño a los intereses de los reclamantes en relación con las parcelas que estos consideran afectadas por la vía pecuaria.

2. En segundo lugar, y como hemos expuesto anteriormente, tanto la Corporación Local como los particulares pueden solicitar la variación o desviación de la vía pecuaria. Posibilidad que corrobora el artículo 11 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias (actualmente vigente), cuando dispone que *"1. Por razones de interés público y, excepcionalmente y de forma motivada, por interés particular, previa desafectación, se podrá variar o desviar el trazado de una vía pecuaria, siempre que se asegure el mantenimiento de la integridad superficial, la idoneidad de los itinerarios y de los trazados, junto con la continuidad del tránsito ganadero, y de los demás usos compatibles y complementarios con aquél"*.

A lo que debemos añadir que el artículo 12 -Modificaciones del trazado como consecuencia de una nueva ordenación territorial- de dicha Ley permite que *"En las zonas objeto de cualquier forma de ordenación territorial, el nuevo trazado que, en su caso, haya de realizarse, deberá asegurar con carácter previo el mantenimiento de la integridad superficial, la idoneidad de los itinerarios y la continuidad de los trazados, junto con la del tránsito ganadero, así como los demás usos compatibles y complementarios de aquél"*.

De las transcritas disposiciones se concluye que, tanto a solicitud de las administraciones o personas interesadas como mediante los oportunos instrumentos de planeamiento, es posible la modificación del trazado de las vías pecuarias.

Pues bien, de la documental obrante en el expediente podemos comprobar que si bien en el informe del Arquitecto Municipal por el que se contesta a la solicitud de información por parte de los reclamantes (documento nº 22 expte.) se afirma que *"Las parcelas objeto de consulta se encuentran afectadas por el trazado previsto (no deslindado) del Cordel de Los Valencianos por la Dirección General competente de la Comunidad Autónoma"*, también se indica que *"Se encuentra en tramitación el expediente 1606/2014 relativo a la Modificación del Trazado del Cordel de Los Valencianos en el tramo que afecta a las parcelas en cuestión, para adaptarlo al previsto en el P.G.M.O."*.

Por tanto, el trazado de la vía pecuaria "Cordel de los Valencianos", previsto por la Comunidad Autónoma en el expediente de deslinde, no ha sido aprobado definitivamente; deslinde que, según el artículo 8 de la Ley 3/1995, es requisito necesario para la declaración de la posesión y titularidad demanial a favor de la Comunidad Autónoma de dicha vía pecuaria. Por el contrario, el Ayuntamiento de Molina de Segura ha solicitado una modificación de dicho trazado para adaptarlo al trazado que se contiene en el PGMO, por lo que es evidente que no se ha materializado un "daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas", que es requisito imprescindible para que pueda surgir la responsabilidad patrimonial de la

Administración (artículo 32.2 LRJSP) y, en consecuencia, la reclamación debe ser desestimada.

#### **CUARTA.-** Sobre la propuesta de resolución.

La propuesta de resolución formulada lo es de inadmisión de la reclamación, atendido su carácter extemporáneo. Sin embargo, el Consejo Jurídico considera que lo procedente es la desestimación de la pretensión indemnizatoria y no su inadmisión, conforme a la doctrina de este Órgano Consultivo acerca de tales pronunciamientos, plasmada en Dictámenes como el 112/2004, el 132/2007 y 254/2010, entre otros.

Con el fin de evitar la tramitación de procedimientos inútiles que carecen de razón de ser, las normas reguladoras de determinados procesos prevén un trámite de admisión, que permite declarar *a limine* la inadmisibilidad de reclamaciones, recursos o demandas que adolezcan de defectos procedimentales insubsanables. Ahora bien, el criterio antiformalista vigente en todo tipo de procedimientos, tendente a asegurar la aplicación del principio *pro actione* de forma que siempre quede garantizada la mayor viabilidad de la pretensión deducida, en orden a obtener una resolución que aborde todas las cuestiones planteadas, lleva a una aplicación muy restrictiva de esta posibilidad, de modo que sólo es posible admitirla en aquellos supuestos para los que venga expresamente prevista, y previo cumplimiento del procedimiento establecido al efecto.

Pues bien, tal como afirma el Consejo de Estado en su Dictamen número 4812/1999, la distinción entre la inadmisión y la desestimación tiene carácter procesal y sólo cobra sentido en aquellos procedimientos que constan de dos fases, una orientada a comprobar la concurrencia de los requisitos formales de la reclamación, y otra, encaminada a resolver sobre el fondo. Por ello afirma el alto órgano consultivo que *"dirigida una reclamación a la Administración en solicitud de indemnización por perjuicios derivados de una actuación administrativa, la comprobación de que no se ha presentado en tiempo hábil o de que no concurren las condiciones legales precisas para que el Estado indemnice no puede concretarse en una declaración administrativa de inadmisibilidad sino en un pronunciamiento desestimatorio"*.

En efecto, en el ámbito de los procedimientos establecidos para resolver las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, la LPACAP nada prevé sobre la existencia de un trámite de admisión. Ese criterio *pro actione* al que hacíamos referencia al principio de la presente Consideración nos lleva a una aplicación muy restrictiva de tal posibilidad, que debe quedar ceñida a hipótesis de reclamaciones no ajustadas a los términos del artículo 66 LPACAP, es decir, reclamaciones defectuosas en su planteamiento, que impidan la continuación del procedimiento de no ser debidamente subsanados los requisitos omitidos, e incluso en estos supuestos resulta procedimentalmente más correcto actuar conforme a lo dispuesto en el artículo 68 de dicho texto legal.

En consecuencia, en el supuesto sometido a consulta, deviene improcedente declarar la inadmisión de la solicitud indemnizatoria, como propone el Ayuntamiento consultante, debiendo acordarse, por el contrario, su desestimación.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

## **CONCLUSIONES**

**PRIMERA.-** Se dictamina desfavorablemente la propuesta de resolución de inadmisión de la reclamación por extemporaneidad, por las razones que constan en la Consideración cuarta del presente Dictamen.

**SEGUNDA.-** La reclamación debe ser desestimada al no concurrir los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Molina de Segura, y, singularmente, al no apreciarse la existencia de un daño efectivo e individualizado en la persona de los reclamantes, tal y como se expone en la Consideración tercera de este Dictamen.

No obstante, V.S. resolverá.

