

Expediente Núm. 28/2006
Dictamen Núm. 32/2006

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Bastida Freijedo, Francisco
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
Fernández García, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 16 de febrero de 2006, con asistencia de los señores y señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 26 de enero de 2006, examina el expediente relativo a la reclamación sobre responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Villaviciosa, formulada por don por daños causados a un vehículo por mal funcionamiento de la red de alcantarillado.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha de registro de entrada 25 de noviembre de 2005, don presenta, en el Registro General del Ayuntamiento de Villaviciosa, escrito manifestando que “por motivo de las inundaciones habidas en la Villa el día 13 del presente mes, cosa que sufrimos cada vez que llueve, y como consecuencia del mal desahogo de las mismas y viéndome en la necesidad de usar mi

vehículo y mas concretamente por motivos de salud. En un punto determinado de la calzada el agua alcanzó tanta altura que llegó al motor quedándome al instante parado y por lo tanto ocasionando una avería en el motor. De cual ya les informaremos”.

En razón de lo expuesto, solicita “que el Ayuntamiento se implique en las costas de la avería del vehículo, dado que el asunto del alcantarillado es solo de su competencia y nunca de los ciudadanos”.

Aunque el escrito no hace referencia a ello, el expediente remitido se acompaña de dos juegos de tres fotografías cada uno, relativas al estado de un vehículo con número de matrícula, y de un presupuesto de reparación, emitido por un taller de Villaviciosa, por importe de mil quinientos once euros con dos céntimos (1.511,02 €).

2. Con fecha 29 de noviembre de 2005, se emite informe por el Secretario municipal en el que califica el escrito como reclamación de responsabilidad patrimonial por mal funcionamiento de la red de alcantarillado, que “da lugar a la incoación, a instancia de parte, de un procedimiento (...) regulado en el título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y específicamente en el RD 429/1993, de 26 de marzo”. En el informe se hace constar que “a la vista de los antecedentes que dan lugar al expediente, (...) deben tenerse en cuenta los siguientes aspectos a precisar en la fase de prueba o informe:

- No se acreditan los hechos ni su localización, falta por tanto nexos causal.
- Debe acreditarse la titularidad del vehículo.
- Solicitar a la policía local y OTM informe sobre el caso”.

3. El día 30 de noviembre de 2005, la Alcaldía resuelve: “1º.- Incoar expediente de responsabilidad patrimonial a instancia de D. (...). 2º.- Apertura de un periodo probatorio por plazo de 30 días hábiles, durante el cual se practicarán las pruebas que propongan los reclamantes en relación con la

acreditación de los hechos, localización y titularidad del vehículo, además de las que se estimen oportunas de oficio”.

4. Con fecha 2 de diciembre de 2005, se notifica al reclamante la Resolución de la Alcaldía citada, sin que conste en el expediente la realización posterior por el aquél de acto alguno.

5. Con fecha 25 de enero de 2006, por el Secretario municipal de Villaviciosa se elabora propuesta de resolución en la que propone desestimar la reclamación presentada por cuanto “en fase de prueba, el reclamante no justifica, tal y como le fue requerido, la titularidad del vehículo ni los hechos determinantes de los daños”.

6. En este estado de tramitación, mediante escrito de 26 de enero de 2006, registrado de entrada el día 31 de enero de 2006, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Villaviciosa objeto del expediente administrativo núm., iniciado a instancia de don, adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo según lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra k), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a

solicitud del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Villaviciosa, de conformidad con lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), advertimos, respecto de la legitimación activa para instar el procedimiento de responsabilidad patrimonial, que no consta en el expediente la titularidad del vehículo siniestrado, por lo que, sin perjuicio de consideraciones ulteriores, no resulta probada la legitimación del reclamante para solicitar la indemnización de los daños en un bien cuya propiedad no acredita fehacientemente.

Por su parte, el Ayuntamiento de Villaviciosa está legitimado pasivamente en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

TERCERA.- En cuanto al plazo de presentación de la reclamación, el artículo 142.5 de la LRJPAC dispone que “En todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo”. En el presente caso, la reclamación se presenta con fecha 25 de noviembre de 2005, y los hechos de los que trae origen tuvieron lugar el día 13 del mismo mes, por lo que es claro que está presentada dentro del plazo legalmente establecido.

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se encuentra establecido en los artículos 139 y siguientes de la LRJPAC y, en su desarrollo, en el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (en adelante, Reglamento de Responsabilidad Patrimonial).

En aplicación de la normativa citada, advertimos la concurrencia de diversas irregularidades en la tramitación del procedimiento que afectan a la incorporación al expediente de determinados informes preceptivos y a la práctica del trámite de audiencia. No obstante, con carácter previo, procede que examinemos diversos aspectos relativos a la admisión de la reclamación y a la apertura del período de prueba.

En un procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado a instancia del interesado, la admisibilidad de la reclamación, según dispone el artículo 6.1 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial, está condicionada a que el escrito de iniciación, además de “ajustarse a lo previsto en el artículo 70 de la Ley régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común”, especifique “las lesiones producidas, la presunta relación de causalidad entre éstas y el funcionamiento del servicio público, la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, si fuera posible, y el momento en que la lesión efectivamente se produjo”. En el caso que se somete a nuestro dictamen, el escrito inicial del reclamante, a juicio de este Consejo Consultivo, reúne los requisitos formales esenciales establecidos en el artículo 70 de la LRJPAC. En relación con el contenido exigido en el párrafo segundo del artículo 6.1 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial, es cierto que el escrito carece de la deseable precisión, pues ni especifica la naturaleza del daño producido en el vehículo -imprecisión que no le pasa inadvertida al reclamante, quien, consciente de la parquedad de su escrito, anuncia que “ya les informaremos” de la avería en el motor-, ni precisa en qué calle de Villaviciosa ni en qué momento sucedieron los hechos que motivan la reclamación. No obstante estas insuficiencias, la Administración, a nuestro juicio acertadamente, juzgó admisible la reclamación en los términos en que estaba formulada, descartando solicitar del interesado, al amparo del artículo 71.3 de la LRJPAC, la mejora voluntaria de los términos de su escrito, y remitiendo a ulteriores actos de instrucción la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos y datos alegados, como se deduce del informe del Secretario municipal,

de fecha 29 de noviembre de 2005, cuando afirma que “deben tenerse en cuenta los siguientes aspectos a precisar en la fase de prueba o informe: No se acreditan los hechos ni su localización (...)”.

Sin embargo, hemos de señalar que no se ha dado cumplimiento a la obligación de informar al interesado, en los términos de lo establecido en el artículo 42.4 de la LRJPAC, de la fecha en que su solicitud ha sido recibida por el órgano competente, del plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación del procedimiento, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo.

De distinta naturaleza que la imprecisión de los hechos presuntamente causantes del año, es otra de las carencias que pone también de manifiesto el Secretario municipal en el informe antes citado. En efecto, en él se afirma que no se acredita la titularidad del vehículo. Esta circunstancia constituye un presupuesto esencial para entrar en el análisis del fondo de la reclamación, ya que impide individualizar el daño y condiciona la legitimación del reclamante, que, de no quedar acreditada, conllevará la desestimación de plano de la reclamación. A estos efectos, la Administración dictó una Resolución, que notificó al reclamante, en la que se acuerda incoar procedimiento de responsabilidad patrimonial y la “apertura de un periodo probatorio por plazo de 30 días hábiles, durante el cual se practicarán las pruebas que propongan los reclamantes en relación con la acreditación de los hechos, localización y titularidad del vehículo, además de las que se estimen oportunas de oficio”.

La Resolución notificada constituye un acto de ordenación del procedimiento, mediante el que la Administración lo impulsa de oficio, cumpliendo el mandato del artículo 74.1 de la LRJPAC y, específicamente, el establecido en el artículo 6.2 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial; y, simultáneamente, al abrir un periodo de prueba, constituye un acto de instrucción para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales debe pronunciarse la resolución del procedimiento. La Resolución notificada adolece, dado el estilo impersonal de su redacción, de

cierta imprecisión que acaso explique la pasividad del reclamante, pero lo cierto es que éste no realizó ni propuso ninguna actuación que condujera a precisar los datos y probar los hechos alegados en su solicitud. Ahora bien, que a continuación, sin más trámites, se formulara propuesta de resolución desestimatoria y se solicitara dictamen de este Consejo nos obliga a analizar las dos irregularidades que advertíamos al inicio de esta Consideración.

En primer lugar, en relación con la incorporación al expediente de determinados informes preceptivos, en el referido escrito del Secretario municipal se enuncian los trámites que integran el procedimiento y se afirma expresamente la necesidad de solicitar informe a la Policía Local y la Oficina Técnica Municipal, en coherencia con lo establecido en el artículo 10.1, párrafo segundo, del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. Sin embargo, la advertencia sobre las fases de tramitación no dio lugar a los actos de trámite pertinentes, incumpléndose así lo dispuesto en el citado Reglamento; en especial, la obligación de solicitar informe al servicio cuyo funcionamiento ha ocasionado la presunta lesión indemnizable. No excusa esta omisión la penuria argumentativa del reclamante acerca de la localización de los hechos, pues nada impide que a la propia Administración le consten actuaciones de sus servicios que tengan relación con el objeto de la reclamación.

Finalmente, observamos que no se ha dado cumplimiento al trámite de audiencia y vista del expediente, establecido en el artículo 84 de la LRJPAC y desarrollado, para este procedimiento específico, en el artículo 11 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. En este caso, la propuesta de resolución justifica que se haya prescindido del trámite invocando el apartado 4 del artículo 84 ya citado, por entender que no figuran en el expediente, ni se tienen en cuenta otros hechos ni otras alegaciones ni pruebas que los aducidos por el reclamante. Sin embargo, este Consejo no puede sino reiterar el tenor literal del artículo 11 del Reglamento citado, que preceptúa que por el órgano competente para la instrucción del procedimiento, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, "se pondrá aquél de manifiesto al

interesado (...)./ Al notificar a los interesados la iniciación del trámite se les facilitará una relación de los documentos obrantes en el procedimiento (...), y concediéndoles un plazo no inferior a diez días ni superior a quince para formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes”, y concluir que se ha incumplido, y que la Administración, guiada acaso por un erróneo entendimiento de los principios de celeridad y de eficacia, se ampara en su propio incumplimiento para privar de un trámite esencial al reclamante, ya que tras omitir trámites preceptivos, como lo es el informe del servicio afectado, utiliza a continuación la inexistencia de los mismos para eludir la audiencia del interesado y dictar propuesta de resolución desestimatoria.

Como recoge la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 22 de noviembre de 1989 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 6ª) “el referido trámite de audiencia, (ha sido) considerado por la jurisprudencia ‘esencial’, ‘esencialísimo’, ‘importantísimo’ y hasta ‘sagrado’, como alguna que otra sentencia se ha atrevido a calificar”. El propio Tribunal Supremo (Sentencia de fecha 22 de septiembre de 1990, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª) ha afirmado, en cuanto a las consecuencias jurídicas de su omisión, que “como tiene declarado repetida doctrina jurisprudencial (...) el trámite de audiencia no es de mera solemnidad, ni rito formalista y sí medida práctica al servicio de un concreto objetivo, como es el de posibilitar a los afectados en el expediente, el ejercicio de cuantos medios puedan disponer en la defensa de su derecho, quedando así supeditada la nulidad de las actuaciones, a que su omisión puede dar lugar a que con ella se haya producido indefensión para la parte”.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no es posible un pronunciamiento sobre el fondo de la consulta solicitada; que debe retrotraerse el procedimiento al momento en que se omitió la solicitud de informe al servicio responsable y realizar a continuación

el trámite de audiencia, para, una vez practicado éste y formulada nueva propuesta de resolución, recabar a este Consejo el preceptivo dictamen.”

V.I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º
EL PRESIDENTE,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE VILLAVICIOSA.