



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 6 2 / 1 9 9 5

La Laguna, a 21 de septiembre de 1995.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del expediente de reclamación de indemnización por daños formulada por Seguros L.E., S.A (EXP. 18/1995 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

En correcto cumplimiento de lo dispuesto en los arts. 10.6 -éste en conexión con lo ordenado en los arts. 22.13 de la Ley orgánica 3/1980, del Consejo de Estado, y 11.1 de la Ley del Consejo Consultivo-, la Presidencia del Gobierno de la Comunidad Autónoma recaba preceptivamente solicitud de Dictamen previo de este Organismo sobre Propuesta de Orden de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Agua por la que se resuelve la reclamación de indemnización ante aquélla que la Sociedad Anónima Aseguradora L.E. ha formulado a través de sus representantes legales habilitados a ese fin.

En consecuencia, se procede al análisis técnico-jurídico de la citada Propuesta en orden a determinar su adecuación al Ordenamiento Jurídico vigente y aplicable, a la vista de lo dispuesto en la Constitución (CE), el Estatuto de Autonomía (EAC) y demás normativa aplicable. Al respecto -sin perjuicio de lo que luego se expondrá sobre determinada argumentación del reclamante de orden procedimental a la que se alude en la Propuesta de Orden- como quiera que tal supuesto implica una exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración y no una reclamación previa a la vía jurisdiccional civil, dada la fecha de iniciación del correspondiente procedimiento su normativa reguladora se recoge fundamentalmente en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento

* **PONENTE:** Sr. Petrovelly Curbelo.

Administrativo Común (LRJAP-PAC) y en el Real Decreto 429/1993, por el que se aprueba el Reglamento regulador de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP). Aunque, naturalmente, al fin antedicho también se tenga en cuenta la regulación autonómica que ordenare la actividad administrativa en esta materia -aún cuando en la actuación sustancial del instituto de responsabilidad afectado deba prestarse total atención a las normas estatales precedentemente señaladas no sólo por su carácter básico, sino por ausencia de normativa autonómica sobre el particular que pudiera constitucional y estatutariamente establecerse (cfr. arts. 149.1.18, CE; 29.1, 32.2 y 3, EAC; y 33 de la Ley autonómica 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias)-.

II

1. Por lo que atañe a la legitimación pasiva, es incontestable que corresponde a la Comunidad Autónoma, que actuó a través de la Consejería de Obras Públicas, que es la que debe concluir el procedimiento por Orden departamental resolutoria de la cuestión al afectar al servicio público de carreteras, con el que se conecta su mantenimiento, conservación y explotación; funciones entre las que se incluye su señalización, para mantenerlas eficaces y seguras, logrando de esta forma que las carreteras cumplan sus fines y el servicio público correspondiente su razón de ser.

Así, en efecto, la Comunidad Autónoma tiene competencia en la materia y es titular tanto de la carretera donde ha ocurrido el hecho dañoso, como del servicio público a consecuencia de cuyo funcionamiento la interesada sostiene que ha sufrido daño en sus derechos, siendo la indicada Consejería el órgano administrativo competente al respecto; también para resolver la reclamación de indemnización por lesiones derivadas de la prestación normal o no de los servicios públicos, en exigencia de la responsabilidad administrativa y ejercicio del derecho indemnizatorio legalmente establecidos (cfr. arts. 106.2. y 148.5 CE; 21 y 29.13 EACan; 139 LRJAP-PAC; Ley autonómica 14/1990; y Real Decreto 2.125/1984). Por tanto, en este aspecto es correcta la actuación proyectada que se analiza.

2. Por lo que concierne a la legitimación activa, de conformidad en la legislación aplicable (cfr. arts. 139 y 142 LRJAP-PAC, preceptos concordantes del RPAPRP y 42 de la Ley 50/1980, reguladora del Contrato de Seguro) puede la persona aquí actuante, que lo hace mediante representante para ello adecuadamente habilitado, presentar

la reclamación de la que se trata ante el órgano competente de la Administración autonómica.

Efectivamente, es el particular afectado en cuanto lesionado por el funcionamiento, anormal en opinión del reclamante, del servicio público de carreteras, quien en principio estaría legitimado para reclamar la oportuna indemnización que resarza ajustadamente los gastos sufridos o, si se prefiere, los costos de las diversas reparaciones que generaron los daños. Pero la normativa anteriormente citada asimismo contempla que de haber sido abonados aquéllos por una Aseguradora con la que el afectado tuviera relación contractual de aseguramiento al respecto, la misma puede subrogarse en el ejercicio del derecho indemnizatorio del asegurado. Naturalmente, la indemnización tiene que cubrir los gastos efectivamente ocasionados, determinados según los criterios que establece la LRJAP-PAC y el RPAPRP y demostrados por cualquier medio probatorio admitido en Derecho, sin perjuicio de la oportuna comprobación administrativa y sin que puedan hacerse valer en la reclamación ante la Administración, con objeto de que ésta los abone, cantidades que excediendo ese límite hubiesen pactado asegurador y asegurado.

No obstante, estudiándose aquí únicamente la legitimación activa, basta en este momento con señalar que está suficientemente acreditado tanto el cumplimiento del presupuesto de la subrogación que nos ocupa, como que el representante actuante de la Aseguradora habilitada para realizarla está debidamente capacitado para actuar en su nombre.

3. Por otro lado, no poniéndolo tampoco en duda la Propuesta de Orden, se cumplen los requisitos de forma exigidos por la normativa aplicable en orden a la pertinencia de la reclamación y, desde luego, para la admisión por la Administración competente del correspondiente escrito del interesado. Así, se trata de daños efectivos, evaluables económicamente e individualizados.

Sin embargo, según se deduce de la documentación obrante en el expediente remitido a este Organismo junto a la solicitud de su Dictamen y en conexión tanto con los Antecedentes de la Propuesta de Orden como con el Fundamento segundo de la misma, el procedimiento seguido en esta ocasión en el asunto que nos ocupa presenta ciertos defectos que han de ponerse de manifiesto a los fines procedentes.

- En primer lugar, procede advertir que el informe del Servicio Jurídico, que según el Derecho autonómico es de obligada solicitud al tratarse de la actuación de la responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica, no debiera evacuarse después de ser elaborada la Propuesta de Orden que es dictaminada; la cual, precisamente, sólo puede ser objeto del análisis de este Organismo, no cabiendo hacer, expresa o implícitamente, asimilación o confusión alguna entre aquél y su función con el Servicio Jurídico y la suya.

En los presentes momentos, no parece plenamente ajustado a Derecho que tal informe, emitido sobre la Propuesta de Orden, pueda tenerse en cuenta en definitiva por el órgano actuante tras la intervención de este Organismo o que, en relación con ello, deba ser estudiado por el Consejo Consultivo al dictaminar pese a no ser el objeto de su función.

- En segundo lugar, sin perjuicio de la peculiaridad de este caso -pues ha de recordarse que el interesado no presenta reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración propiamente dicha sino previa a la vía jurisdiccional civil- lo cierto es que el procedimiento para tramitar y resolver asuntos relativos a la antedicha responsabilidad está previsto en el RPAPRP. Por eso, aun cuando al efecto deban ser atendidas y aplicadas las normas de la LRJAP-PAC, cuyo art. 142 es el fundamento de la existencia y objeto normativo de tal Reglamento, también lo deben ser los preceptos reglamentarios. En esta línea, procede advertir que el escrito de reclamación de indemnización ha de ajustarse a lo previsto en el art. 6 RPAPRP, no obstante la aplicabilidad a este procedimiento específico de las reglas de la LRJAP-PAC que previenen los trámites generales de procedimiento. Lo que supone que cuando la Administración entienda que la reclamación presentada ha de ser propia de la exigencia de responsabilidad patrimonial, debe advertir a aquél de esta circunstancia y, en consecuencia, la forma que ha de tener reglamentariamente el escrito correspondiente.

Habiéndose presentado el 21 de octubre de 1993 un escrito de reclamación previa al ejercicio de acción ordinaria en la vía jurisdiccional civil, la Administración debió actuar en el sentido indicado anteriormente, señalando que tal reclamación no es la apropiada al caso, sino la ordenada en el art. 139 y siguientes de la LRJAP-PAC o en el RPAPRP, y que el escrito ha de ajustarse a lo previsto en éste. Deber que no se cumple correctamente cuando el órgano competente hace saber lo antedicho al

interesado indirectamente y después de un año, aun teniendo razón la Administración en su apreciación.

4. En este sentido, como se dice correctamente en el Fundamento primero de la Propuesta de Orden, pese a existir la posibilidad de ejercicio del derecho resarcitorio por la interesada al haber abonado gastos al afectado por el hecho lesivo, no procede la reclamación previa, sino que aquel ha de ejercitarse mediante la actuación del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración y con los límites ya apuntados en el Dictamen, subrogándose la Aseguradora en el derecho del particular lesionado a reclamar ante el órgano administrativo competente la oportuna indemnización.

Esto es, tan solo cabe a la Aseguradora frente a la Administración esta subrogación y sus consecuencias, habida cuenta que en ningún momento existe relación jurídico-privada entre la Administración y el particular dañado o entre aquella y la Aseguradora de éste. En otras palabras, el fundamento y razón de la posibilidad de reclamar a la Administración no está en normas de Derecho privado o en derechos o facultades derivados de relaciones jurídico-privadas que regulen actuaciones administrativas o en la que intervenga aquella, sino en normas de Derecho público y debido a una relación jurídico-pública, estando en juego el cumplimiento de una obligación y la prestación de un servicio de carácter público.

Es más, resulta que la vigente regulación legal y reglamentaria en materia de responsabilidad patrimonial administrativa, tomando como criterio determinante su imputabilidad a la persona jurídico-pública correspondiente, dispone que tanto esta responsabilidad por actos de la Administración, sean de Derecho público o de Derecho privado, como particularmente los procedimientos de su exigencia estén regulados por normas de Derecho administrativo, quedando la referida materia bien diferenciada, sustantiva y procedimentalmente, de cualquier otra; en particular, de la actividad jurídico-privada de las Administraciones Públicas. Así, cuando la pretensión del particular, afectado o legalmente subrogado, implique una reclamación a la Administración de indemnización o pago por daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos o por el personal al servicio de aquella cuando actúa en relaciones jurídico-privadas, el asunto está plenamente sujeto a la LRJAP-PAC y dicha reclamación ha de tramitarse por los procedimientos previstos en

sus arts. 142 y 143, así como en el RPAPRP (cfr. arts. 139 y siguientes LRJAP-PAC; 1.2 y 2.1 y 3 RPAPRP; y 3.b) y 37 de la Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, LJCA).

Por consiguiente, sólo procede la reclamación previa a la vía jurisdiccional civil, con eventual recurso ulterior ante los Tribunales de este orden, cuando el asunto del que se trate, aunque relativo a la Administración, además de no concernir a la exigencia de responsabilidad patrimonial por daños debido a su actuación interesa a derechos dimanantes de relaciones de Derecho privado y, por ende, a las subsiguientes acciones civiles que, fundadas en éste, cabe ejercer para hacer valer aquellas y/o para reclamar el cumplimiento de las correspondientes obligaciones, entendiéndose legalmente dicha reclamación en vía administrativa como requisito previo para poderse proceder a ese ejercicio (cfr. arts. 120-126 LRJAP-PAC y 2.1.a) y 40.e) LJCA).

III

1. En el presente supuesto es claro que dado el contenido del Resuelvo y de los Fundamentos de Derecho de la Propuesta de Orden no puede entrarse a analizar la adecuación jurídica de una decisión de fondo. Es decir, no argumentándose o proponiéndose nada al respecto, lo que no es función de este Organismo, no puede estimarse la procedencia o no de los elementos que permiten la exigencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración y el consiguiente ejercicio del derecho indemnizatorio de los particulares, tales como la eventual presencia de fuerza mayor o del nexo causal entre daño y funcionamiento, aquí necesariamente anormal vistos los hechos alegados, del servicio público de carreteras.

Justamente, la decisión de no entrar a conocer en un sentido u otro la reclamación presentada se basa en que su presentación ha sido extemporánea, aunque no quede claro del Fundamento segundo de la Propuesta que esta extemporaneidad se deba a presentación fuera de plazo o por presentación sin haberse finalizado las Diligencias judiciales que se hubieran abierto para esclarecer penalmente las circunstancias del hecho lesivo. Desde luego, al respecto debe afirmarse que el derecho a reclamar tiene un año de plazo para ser ejercitado, a contar desde el momento de producirse el hecho que motiva la indemnización, tanto para el afectado como para quien se subroga en su posición, y que tal plazo es sin

duda alguna de prescripción y no de caducidad, pues ello viene expresamente determinado en la LRJAP-PAC (cfr. arts. 142 y 144).

Así, producida la subrogación, la Aseguradora tenía un año de plazo para reclamar ante la Administración. Pero no desde el momento del pago de los daños al afectado en ejecución de lo contractualmente debido, sino desde la producción del hecho lesivo que da origen, de acuerdo con la norma correspondiente (cfr. por todos el art. 139 LRJAP-PAC), al ejercicio del derecho indemnizatorio del particular lesionado y en el que se ha subrogado la Aseguradora; esto es, el 13 de junio de 1991.

Sin embargo, ese plazo no hubiera prescrito al año -sin que por tanto hubiera extemporaneidad en la presentación de la reclamación el 21 de octubre de 1993- de producirse la apertura de Diligencias penales que interrumpen la prescripción, o bien, de archivarse aquéllas y reanudarse entonces el plazo. Salvo, lógicamente, que éste hubiera transcurrido por el tiempo pasado entre el mencionado archivo y la presentación de la reclamación.

2. Así, de la documentación disponible -entre la que por fin y después de múltiples gestiones y suspensiones de la tramitación de este Dictamen, se encuentra copia autenticada de la decisión de archivo de las Diligencias penales abiertas en este asunto por el Juez competente al efecto- cabe advertir que la actuación administrativa no ha sido adecuada, siendo dudoso que la reclamación pudiera rechazarse por extemporánea en base exclusivamente a las razones sostenidas en la Propuesta de Orden analizada, no ya después de disponer de la citada Resolución de archivo, sino posiblemente aún antes de que ello ocurriese.

Por una parte, la Administración autonómica difícilmente puede desconocer la existencia y secuelas del accidente producido, pues dadas sus circunstancias y características, aquél ha debido ser conocido por la Guardia Civil y por el Juzgado competente al efecto. Extremos que son fácilmente conocibles por la Administración actuante y a los que ha aludido, citando suficientemente los correspondientes Archivos, la reclamante. Lo que efectivamente se ha demostrado cierto sin duda alguna, una vez realizada la pertinente gestión y aún cuando este concreto dato no debiera exigir mayor esfuerzo probatorio adicional del reclamante. Y todavía menos que la Administración demande demostrar su existencia a quien ni siquiera ha sido

parte en las Diligencias previas y cuyo derecho subrogatorio no alcanza a situarlo en la posición del subrogado en ellas, que por demás han sido archivadas.

Por tanto, desde esta perspectiva, no puede admitirse como adecuada la razón recogida en la Propuesta de Orden para rechazar no ya su admisión a trámite -como extrañamente se dice en su Fundamento segundo, porque ésta largo tiempo ha que se produjo por el órgano competente- sino el conocimiento sustancial de la reclamación, debiendo darse por administrativamente comprobable y, desde luego, verdadera la existencia de las Diligencias 976/91, de modo que su apertura interrumpió en su día el plazo de prescripción del ejercicio del derecho en cuestión.

3. Por otra parte, ha de recordarse que la Administración no parece haber puesto reparo alguno a los medios probatorios propuestos por la reclamante y cuya práctica puede ser realizada por los órganos administrativos pertinentes, sobre todo de tratarse de la documental de referencia. Por eso, no resulta de recibo que la única exigencia administrativa sea, encima después de su fallido intento para lograrlo, que la reclamante aporte certificación del archivo de las Diligencias judiciales.

En esta línea, seguramente podría sostenerse que la reclamante cumple su deber al respecto con la mención del Juzgado donde se han abierto y archivado esas Diligencias mediante la correspondiente Resolución judicial, en particular cuando aquél no puede notificarle sus decisiones por no ser parte del procedimiento. Pero es que, además, sucede que ha quedado demostrado que el archivo existe y que se produjo el 29 de septiembre de 1992, no siendo firme el Auto por el que se resuelve hasta transcurrido el plazo previsto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECr.) a ese efecto.

Sin embargo, al ser el antedicho plazo legal de cinco días hábiles (cfr. arts. 211, 212 y 222 LECr.) es evidente que debiéndose contabilizar el de un año legalmente dispuesto para poderse interponer reclamación por daños a partir del momento en que se produce el efecto indicado en el párrafo precedente, concluyéndose así la intervención judicial en el tema, el mencionado plazo anual ha vencido en este supuesto en fecha anterior a la formalización del ejercicio de su derecho indemnizatorio por la reclamante, de modo que sin duda su reclamación deviene extemporánea.

4. En todo caso, procede advertir que tanto técnico-jurídica como jurídico-positivamente la cuestión aquí estudiada no debe ser resuelta, no ya obviamente en la forma procedimental que lo ha sido, sino particularmente mediante Resolución formalizada por la Propuesta de Orden del tenor de la que se dictamina, evitándose con ello en situaciones semejantes, máxime de demostrarse que la Administración yerra, el indebido perjuicio para el interés público y el del afectado o afectados.

En este sentido, es claro que tratándose de decidir el cumplimiento o no de un requisito de admisibilidad de la reclamación, con eventual apertura del procedimiento procedente para realizar el acto administrativo pertinente, la expresada cuestión ha de decidirse justo en el momento procedimental de la admisión, resolviéndose entonces la misma o la inadmisión de la reclamación.

C O N C L U S I O N E S

1. La actuación administrativa estudiada presenta en su procedimiento de realización los defectos formales señalados en el Fundamento II.

2. Aún siendo claramente extemporánea la reclamación de daños que trae causa por la razón explicitada en el Fundamento III, punto 3, sin embargo y por los motivos asimismo recogidos en dicho Fundamento no resultan plenamente adecuados los fundamentos de la Propuesta de Orden dictaminada.

3. Según se expone en el punto 4 del Fundamento III, el incumplimiento de los requisitos de admisibilidad, incluido el temporal, de las reclamaciones por daños a particulares por el funcionamiento de los servicios públicos debe resolverse en el momento de decidirse su admisión y por Resolución dirigida a ese fin.