



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 481 / 2015

(Sección 1ª)

La Laguna, a 28 de diciembre de 2015.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Arucas en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por J.M.A.J., por daños personales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 482/2015 ID)**.

FUNDAMENTOS

I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde del Excmo. Ayuntamiento de Arucas, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de la responsabilidad extracontractual de dicha Administración, iniciado a instancias de J.M.A.J., en reclamación de una indemnización de 20.890,31 euros por los daños personales que sufrió a consecuencia de un accidente de circulación en el interior del túnel sito en el término municipal de Arucas, y que enlaza la carretera GC-20 con la carretera GC -330.

2. La cuantía de la indemnización reclamada determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Sr. Alcalde para solicitarlo, según los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación el primer precepto con el art. 142.3, de carácter básico, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), al cual remite el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

* Ponente: Sr. Brito González.

3. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario; por consiguiente, la competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al Alcalde, según el art. 107 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de Municipios de Canarias.

4. El reclamante, una vez transcurrido el plazo legal para resolver el presente procedimiento, interpuso un recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta por silencio administrativo de su reclamación. Este recurso se encuentra actualmente en tramitación lo que no impide que la Administración resuelva expresamente sobre ella (art. 36.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa).

Efectivamente, la falta de resolución en plazo de un procedimiento no impide que la Administración lo decida, porque está obligada a resolver expresamente aun fuera de plazo, y en el caso de que el silencio fuese negativo, como lo es en procedimientos de la naturaleza del presente, puede resolver sin vinculación alguna al sentido del silencio (arts. 42.1 y 43.1 y 4 LRJAP-PAC en relación con el art. 142.7 de la misma ley).

II

1. La Propuesta de Resolución sometida a dictamen acuerda inadmitir a trámite la reclamación formulada, si bien del expediente remitido a este Consejo resulta acreditada la realización de una serie de actos de instrucción que culminan con la elaboración de la citada Propuesta.

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

LRJAP-PAC, para la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho a solicitud de particulares, y art. 119.1 LRJAP-PAC para el recurso de revisión).

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

En el ámbito de los procedimientos establecidos para resolver las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, salvo la regla general de su art. 89.4, la Ley 30/1192 nada prevé sobre la existencia de un trámite de admisión; en tanto que el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (RPAPRP), sólo contiene una expresión ambigua en la que poder sustentar tal posibilidad reflejada en la dicción de su art. 6.2, en la que el impulso del procedimiento en todos sus trámites aparece condicionado al hecho de que la reclamación haya sido admitida por el órgano competente, lo que permitiría, *a sensu contrario*, deducir la posibilidad de inadmisión. Sin embargo, el principio *pro actione* impone una aplicación muy restrictiva de tal posibilidad, que debe quedar ceñida a los casos de reclamaciones que no cumplan los requisitos de los arts. 70 LRJAP-PAC y 6 RPAPRP y cuya falta no ha sido subsanada por la vía del art. 71 de la citada Ley, con lo que se impide la continuación del procedimiento.

Aunque con base en una interpretación amplia del art. 6.2 RPAPRP se sostuviera que permite la inadmisión de pretensiones temerarias sin ningún fundamento o que se formulen con abuso de derecho o en fraude de ley, se ha de tener presente que este precepto está en relación con el art. 89.4 LRJAP-PAC que permite a la Administración resolver "(...) la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el Ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, sin perjuicio del derecho de petición previsto por el artículo 29 de la Constitución". Este art. 89 se encuentra ubicado en la Sección 2ª del Capítulo IV (intitulado "*Finalización del procedimiento*") del Título VI de la ley y regula el contenido del acto decisorio final del procedimiento cual es la resolución, cuya culminación presupone el agotamiento de las fases previas de la instrucción, de

donde se sigue que la desestimación de una reclamación de responsabilidad patrimonial por carecer manifiestamente de fundamento exige que se tramite íntegramente el debido procedimiento. Si esto es así en este supuesto que encuentra su cobertura legal en el art. 89.4 LRJAP-PAC, tanto más será cuando se pretenda declarar la inadmisión con base en la falta de legitimación pasiva de la Administración a la cual se ha formulado la solicitud de indemnización.

2. Consta asimismo que tras la presentación de la reclamación se han incorporado al expediente una serie de documentos e informes, y a continuación, sin dar al interesado el trámite de audiencia previsto en el art. 11 RPAPRP, precepto que reitera la regla general del art. 84 LRJAP-PAC, se ha formulado la Propuesta de Resolución que se dirige a desestimar (si bien, como ya señalamos, la propuesta resolutoria habla de "inadmitir a trámite") la pretensión resarcitoria por carecer de legitimación pasiva el Ayuntamiento de Arucas, con fundamento en que no le corresponde el mantenimiento y conservación de la vía donde acaeció el hecho lesivo ya que no es su el titular.

En la tramitación íntegra del procedimiento de responsabilidad patrimonial figura el esencial trámite del art. 11 RPAPRP, que, en concordancia con el art. 84.1 LRJAP-PAC, ordena que se le dé vista del expediente y audiencia al interesado inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución junto con una relación de los documentos obrantes en el expediente. La resolución del procedimiento basándose en informes y actuaciones desconocidas para el interesado le genera indefensión y, por tanto, sería un acto administrativo viciado por infracción de un trámite esencial, equiparable a la omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido, tipificada como un vicio de nulidad de pleno Derecho por el art. 62.1.e) LRJAP-PAC.

Por ello, procede que, conservando los actos y trámites practicados, se retrotraigan las actuaciones al momento anterior a la redacción de la Propuesta de Resolución a fin de dar vista del expediente y trámite de audiencia al interesado.

CONCLUSIONES

1. La Propuesta de Resolución que inadmite la reclamación por carecer el Ayuntamiento de legitimación pasiva no es conforme a Derecho, por los motivos señalados en el Fundamento II.1 de este Dictamen.

2. De conformidad con lo señalado en el Fundamento II.2 de este Dictamen, procede que, conservando los actos y trámites practicados, se retrotraigan las actuaciones para que se cumpla el trámite de vista del expediente y audiencia al interesado, y a la vista de sus alegaciones se formule nueva Propuesta de Resolución que se someterá a dictamen de este Consejo Consultivo.