



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 5 1 / 2 0 2 3

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 7 de noviembre de 2023.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Orotava en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños personales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 429/2023 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Villa de la Orotava, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado el 30 de noviembre de 2018 a instancias de (...), en solicitud de indemnización por las lesiones sufridas el día 21 de noviembre de 2018, como consecuencia, según se alega, del funcionamiento del servicio público viario.

2. Es preceptiva la solicitud de Dictamen, según lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), por cuanto la cantidad reclamada (55.177,64 euros) supera los límites cuantitativos establecidos por el precitado artículo de la LCCC.

Por otra parte, la legitimación para solicitar la emisión del Dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde al Sr. Alcalde, según lo establecido en los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC, en relación con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

* Ponente: Sra. de León Marrero.

3. En el análisis a efectuar resultan de aplicación la citada LPACAP, los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (LMC).

4. En cuanto a la competencia en materia de responsabilidad patrimonial, el art. 107 LMC establece que, salvo que en el reglamento orgánico se disponga otra cosa, corresponde al Alcalde la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, excepto cuando la producción de la lesión o daño derive de un acuerdo plenario y la cuantía de la indemnización sea superior a 6.000 euros; en tal caso resolverá el Pleno.

En el presente supuesto, el daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario. Por lo que, al amparo de lo establecido en el citado artículo, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde al Sr. Alcalde, sin perjuicio de las posibles delegaciones que se pudieran otorgar de conformidad con los arts. 32 y 40 LMC.

5. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva:

5.1. El reclamante es titular de un interés legítimo de acuerdo con lo dispuesto en el art. 32.1 LRJSP, puesto que alega daños sufridos en su esfera jurídica como consecuencia del funcionamiento anormal de los servicios públicos municipales. Por lo tanto, tiene legitimación activa para presentar la reclamación e iniciar este procedimiento en virtud de lo dispuesto en el art. 4.1, letra a) LPACAP.

Asimismo, y según consta en el expediente administrativo, el reclamante actúa mediante representación debidamente acreditada [art. 5 LPACAP].

5.2. El Ayuntamiento está legitimado pasivamente porque se imputa la producción del daño al funcionamiento anormal de un servicio público de titularidad municipal, de acuerdo con la letra d) del apartado 2 del art. 25 LRBRL.

5.3. Es también interesada en el procedimiento la Empresa (...), concesionaria del servicio municipal de mantenimiento, conservación, reparación y señalización de las vías públicas municipales.

6. Se cumple el requisito de no extemporaneidad de la reclamación, pues se interpuso el 30 de noviembre de 2018, habiéndose producido el daño por el que se reclama el 21 de noviembre de 2018 (art. 67 LPACAP).

7. En el presente caso, se ha superado ampliamente el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP. Sin embargo, la demora producida no impide la resolución del procedimiento, pesando sobre la Administración la obligación de resolver expresamente, a tenor de lo establecido en los arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP.

II

En cuanto al presupuesto fáctico de la pretensión indemnizatoria, el interesado señala en su escrito de reclamación:

«El día 21/11/2018 a las 13:30h, estando en mi puesto de trabajo, sufro torcedura del tobillo izquierdo al bajarme de mi vehículo de trabajo, por existir un desnivel en mal estado de la acera, sito en la calle (...) n.º 4 (altura (...)), con presencia de testigos. A consecuencia del mismo me diagnostican (por (...)) un esguince de tobillo grado II-III, teniendo que estar de baja laboral y pendiente de resonancia magnética para descartar otras posibles lesiones».

Se solicita por ello:

«Denuncia pública del estado de la vía pública y que a consecuencia del incidente no puedo realizar mi actividad laboral, por lo que reclamo el tiempo económico que estoy de baja».

A dicho escrito se adjuntan fotocopias del DNI del reclamante, parte de lesiones y parte de baja laboral, así como fotografías del lugar de la caída y de la lesión.

La indemnización que se solicita no se cuantifica en ese momento; sin embargo, en escrito de ampliación de reclamación, presentado el 20 de noviembre de 2020, el reclamante cuantifica la indemnización en 55.177,64 euros, según desglose realizado en informe médico pericial que se aporta.

III

En cuanto a la tramitación del procedimiento, constan las siguientes actuaciones administrativas:

1. El 30 de noviembre de 2018, se presentó la reclamación de responsabilidad patrimonial por el interesado.

2. El 10 de mayo de 2019 y el 22 de noviembre de 2019, por el reclamante se incorporó al expediente administrativo documentación adicional, consistente en

nuevos informes médicos y el informe de alta de la incapacidad temporal, emitido por la (...) con fecha 12 de noviembre de 2019.

3. Mediante Resolución del Concejal Delegado de Economía y Hacienda, Patrimonio, Recursos Humanos, Administración Electrónica, Comercio y Control de Empresas Concesionarias, de 19 de agosto de 2020, se acordó el inicio del procedimiento. En ese momento se solicitó a la Policía Local las diligencias que, en su caso, se hubieran instruido en el asunto.

4. Con fecha 20 de agosto de 2020 se remitió al interesado notificación de requerimiento de la siguiente documentación: Valoración de los daños que reclama y fundamentación de dicho importe, así como cuantas alegaciones, documentos e informaciones que se estimen oportunos y proposición de prueba, concretando los medios de que pretendiera valerse. A tal efecto, se confirió un plazo de 10 días, con advertencia de que, de no presentar la documentación requerida en el plazo indicado, se le tendría por desistido de su solicitud.

5. De este trámite resultó infructuosa la notificación al interesado (acuse de correos de fecha 26 de agosto de 2020), por lo que se procedió a la notificación mediante publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE n.º 277 de 20 de octubre de 2020). El interesado no se personó ni presentó documentación alguna en el plazo conferido al efecto.

6. Igualmente, también fue notificada la aseguradora municipal.

7. Finalmente, como parte interesada, recibió notificación la empresa (...) al ser la empresa concesionaria del contrato de mantenimiento, conservación, reparación y señalización de las vías públicas municipales e instalaciones municipales.

8. El 20 de agosto de 2020 se recibe oficio de la Policía Local por el que informa que *«Consultadas las actas e informes en los libros correspondientes de esta Jefatura de Policía Local, no constan los daños que se reclaman, ni existe denuncia por el interesado en el libro de atestados»*.

9. Por su parte, el 14 de septiembre de 2020, la mercantil (...) emite informe en el que se indica:

«Que tras la comprobación por parte de nuestros técnicos, nos comunican que no existe responsabilidad por parte de este Servicio, ya que no teníamos constancia del estado de la acera y tampoco nos había llegado ningún parte de encargo por parte del Ayto. de La Orotava para su reparación».

10. El 20 de noviembre de 2020 se presenta por el interesado, mediante representación debidamente acreditada (a favor de los letrados (...) Y (...)), escrito de ampliación de la reclamación, en el que se cuantifica en 55.177,64 euros la indemnización solicitada, en virtud de informe médico pericial que se acompaña. Asimismo, se facilitan los datos de los testigos presenciales del accidente.

11. El 17 de noviembre de 2021 se aporta por la aseguradora municipal informe de valoración de las lesiones del interesado, en cuantía de 21.824,37 euros.

12. Mediante Decreto de 10 de agosto de 2023, del Concejal Delegado de Economía y Hacienda, Patrimonio, Recursos Humanos, Administración Electrónica, Comercio y Control de Empresas Concesionarias, se acuerda la concesión de trámite de audiencia, cuya notificación se realiza mediante puesta a disposición en sede electrónica el 11 de agosto de 2023. La notificación se entiende rechazada por el sistema el 22 de agosto de 2023, por no haberse accedido a ella en el plazo establecido legalmente.

13. Asimismo, reciben notificación de tales trámites la aseguradora municipal y la empresa (...) No consta presentación de alegaciones en este trámite.

14. La Propuesta de Resolución declara desistido al interesado de la solicitud de reclamación de responsabilidad patrimonial *«toda vez que el interesado no ha presentado la documentación requerida en el plazo dado al efecto y según lo establecido en el artículo 68 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas»*.

IV

1. En el presente procedimiento la Propuesta de Resolución no entra en el fondo del asunto, resolviendo el desistimiento del reclamante por entender que no atendió a la solicitud de documentación realizada por la Administración en el plazo conferido al efecto.

Al respecto cabe señalar que, si bien es cierto que el reclamante no atendió al requerimiento de subsanación de su escrito de reclamación, lo cierto es que en dicho requerimiento se solicitaba la cuantificación de la reclamación, la presentación de cuantas alegaciones, documentos e información estimara oportuno y la proposición de pruebas que interesara, concretando los medios de los que deseara valerse.

Sin embargo, el art. 67.2 LPACAP, referido al contenido de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, señala:

«2. Además de lo previsto en el artículo 66, en la solicitud que realicen los interesados se deberán especificar 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, e irá acompañada de cuantas alegaciones, documentos e informaciones se estimen oportunos y de la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante».

Por ello, respecto el primer elemento del requerimiento de subsanación, que fue la cuantificación de la reclamación, hemos de señalar que no constituye elemento esencial de la reclamación, por cuanto en este caso, el reclamante señaló en la misma que estaba a la espera de resonancia magnética a fin de determinar el alcance final de las lesiones, presentando el 22 de noviembre de 2019 el parte de alta médica y el 20 de noviembre de 2020 informe médico pericial de valoración de las lesiones.

Esta documentación fue tenida en consideración por la Administración, en cuanto que se remitió a la aseguradora municipal, que emitió informe de valoración de lesiones contradictorio el 17 de noviembre de 2021 y se decretó la apertura de trámite de audiencia tras conformar el expediente con toda la documentación existente hasta el momento.

Por otro lado, respecto del segundo punto del requerimiento, también ha de decirse que el interesado, en su reclamación, refirió la existencia de testigos, aportando sus datos en el meritado escrito de ampliación de la reclamación que, como hemos señalado ya, fue tomado en consideración por la Administración.

Por todo ello, hemos de concluir que no cabe tener por desistido al reclamante, porque, amén de haberse aportado a lo largo de la tramitación del procedimiento, con aceptación por parte de la Administración -resultando aplicable la doctrina de los actos propios- la cuantificación de la indemnización, ésta no es elemento esencial de la reclamación ex art. 67.2 LPACAP.

En cuanto a la proposición de prueba y aportaciones de alegaciones y documentos, como este Consejo ha señalado en otras ocasiones (v.g. DDCCC 329/2014, 340/2014, 381/2014), tal omisión no supone la falta de uno de los requisitos preceptivos de la reclamación, sino que sólo determina la falta de acreditación de los hechos o de alguno de sus extremos.

2. Por otra parte, a la vista de la documentación incorporada al expediente, este Consejo Consultivo considera que nos encontramos ante un procedimiento incompleto, pues, aunque consta emitido informe por Concesiones (...), concesionaria del servicio de mantenimiento, conservación, reparación y señalización de las vías públicas municipales, éste no sule al preceptivo informe del Servicio al que se atribuye por el reclamante la presunta lesión indemnizable, que no ha sido recabado en el presente procedimiento.

La preceptividad de este informe deriva del art. 81.1 LPACAP, que señala que en los procedimientos de responsabilidad patrimonial será preceptivo solicitar informe al servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable, no pudiendo exceder de diez días el plazo para su emisión. En el expediente consta informe de la empresa concesionaria del servicio, pero no consta informe del Servicio del Ayuntamiento responsable del mismo.

Como hemos señalado en otras ocasiones en las que se produce la misma circunstancia, el informe preceptivo del Servicio municipal no puede sustituirse por los informes de la empresa concesionaria del servicio.

En este sentido, decíamos en nuestro Dictamen 226/2014, de 18 de junio, lo siguiente:

« (...) el informe del Servicio al que se refiere el art. 10.1 RPAPRP es el del Servicio del propio Ayuntamiento, que ya consta en el expediente, no pudiendo sustituirse el referido informe del Servicio por el informe que realice la empresa concesionaria del mismo u otras empresas que se contraten para informar técnicamente, como reiteradamente ha indicado este Consejo en anteriores dictámenes (Dictamen 547/2012, de 26 de noviembre, por todos), sin perjuicio de que dicha empresa pudiera ser parte en el presente procedimiento en orden a las responsabilidades derivadas de lo dispuesto en el art. 97.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (TRLCAP), art. 198.1 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP) -preceptos ambos citados expresamente en la comunicación efectuada a (...) por el Servicio de Gestión y Control de Servicios Públicos del Ayuntamiento con registro de salida del 23 de enero de 2013 (folio 30 del expediente)- y art. 214.1 del vigente Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP), que reproduce lo indicado en los preceptos anteriores.

Por tanto, el informe que elabora la empresa concesionaria es un informe técnico que puede asumir o no el Servicio responsable del propio Ayuntamiento y debe servir para aclarar la causa del hecho lesivo (...)».

Sobre la preceptividad del informe del Servicio de la Administración en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, también nos hemos pronunciado en nuestros Dictámenes 469/2012, de 1 de junio, 292/2014, de 3 de septiembre, 32/2015, de 28 de enero, 54/2015, de 23 de febrero, 462/2018, de 18 de octubre, de 436/2019, de 28 de noviembre, y, más recientemente en el DCC 114/2021, 11 de marzo.

A este respecto, ha de señalarse la doctrina del Consejo de Estado y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre este particular, al que se refería (vigente la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común) el art. 10 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, y que actualmente se contiene, como hemos señalado, en el art. 81.1 LPACAP, que se expresa de la siguiente manera:

« (...) El procedimiento administrativo y, especialmente en este caso, el procedimiento de reclamación patrimonial por lesiones ocasionadas por los órganos de la Administración, es un procedimiento garantista. En este plano garantista se sitúa lo establecido en el art. 10 RPAPRP cuando señala que en todo caso, se solicitará el informe del servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable.

En este procedimiento, el posible daño causado no proviene de una actuación material de la Administración de la Comunidad Autónoma sino por una decisión de carácter jurídico al denegar las licencias solicitadas por la entidad reclamante. En este caso, el referido informe del servicio podría haber sido un informe únicamente jurídico pero no existe en el expediente ningún informe anterior a las alegaciones que reúna las condiciones necesarias para considerarlo el informe del servicio que establece el ya señalado art. 10 RPAPRP.

La Doctrina del Consejo de Estado y la de los Consejos Consultivos incluida la de este Órgano establecen claramente tanto el carácter garantista del procedimiento administrativo como la obligatoriedad del informe del servicio.

En este sentido, el Dictamen 2072/1999 del Consejo de Estado emitido en relación a una consulta del Ministerio de Fomento sobre la tramitación de los procedimientos administrativos de responsabilidad patrimonial señala:

“3. Los procedimientos han de instruirse de manera escrupulosa por los órganos administrativos, sin que sea dable suprimir algún trámite, salvo que la norma que los regula permita específicamente hacerlo”.

Para continuar indicando “En la fase de instrucción, el órgano competente debe solicitar los informes que sean preceptivos y los necesarios para resolver (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, artículo 82.1), debiéndose emitir en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro mayor.

Ahora bien, consciente la Ley de que, en ocasiones, la complejidad de los asuntos tramitados hace de difícil o imposible cumplimiento el plazo general de tramitación del procedimiento, habilita para suspenderlo “cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órganos de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos” (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, artículo 42.5.c). La duración de la suspensión no puede exceder de tres meses.

La lectura del apartado c) del número 5 del artículo 42 evidencia que la suspensión del plazo para resolver no puede adoptarse en cualquier caso. Para que pueda acordarse la suspensión, es preciso que los informes solicitados sean preceptivos y determinantes. No basta que concurra una de estas circunstancias; han de darse las dos: ser preceptivos y ser determinantes del contenido de la resolución.

Por informes preceptivos, han de entenderse los obligatorios conforme al ordenamiento jurídico. Por otra parte, han de considerarse informes determinantes del contenido de la resolución los que fijan o permiten fijar su sentido; los que definen el alcance de la resolución, por utilizar la expresión de la acepción sexta y jurídica del verbo “determinar” contenida en el Diccionario de la Lengua Española. Esta especial incidencia en la resolución, comporta que no todos los informes evacuados en el seno de un procedimiento puedan ser calificados de determinantes, pues no todos ellos, aunque ayuden a formar el juicio de la Administración Pública, tienen la eficacia descrita. Sólo tienen tal carácter los que ilustran a los órganos administrativos de tal manera que les llevan a poder resolver con rigor y certeza en un procedimiento; los que les permiten derechamente formarse un juicio recto sobre el fondo del asunto, de tal suerte que, sin ellos, no cabría hacerlo.

5. Lo expresado es de aplicación a los procedimientos tramitados por el Ministerio de Fomento para declarar, en su caso, la responsabilidad patrimonial de la Administración General del Estado.

Estos procedimientos deben ultimarse, por lo general y salvo los casos de suspensión o ampliación, en el término de seis meses.

Con ocasión de su instrucción, han de recabarse los informes precisos para la formación del juicio y de la voluntad de la Administración Pública. Sólo en el caso de que se trate de informes preceptivos y además determinantes de la resolución a dictar, puede suspenderse el plazo máximo de resolución.

Cuáles son los informes preceptivos y determinantes en los procedimientos instruidos por el Ministerio de Fomento en los casos de responsabilidad patrimonial de la Administración General del Estado que permiten la suspensión del plazo de tramitación, es cuestión que no puede determinarse con carácter general. El Consejo de Estado comparte el criterio de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado de que tienen tal carácter el del servicio administrativo causante del daño o del que dependa la obra o el servicio público que lo causó; el del Consejo de Obras Públicas y Urbanismo y el del Consejo de Estado.

El informe del servicio administrativo causante del daño o del que depende la obra o servicio público que lo causó tiene carácter preceptivo y determinante. Es preceptivo de acuerdo con el artículo 10.1 del Reglamento de los Procedimientos administrativos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, que lo exige "en todo caso". Es determinante, por la propia razón de las cosas, por cuanto permite conocer de manera directa e inmediata las circunstancias concurrentes en cada caso. Nadie mejor que el servicio causante del daño puede pronunciarse sobre su funcionamiento y actuación, sin que sea oponible a ello el de una eventual parcialidad, pues no debe olvidarse que también el servicio causante del daño está obligado a servir con objetividad a los intereses generales, entre los que está, sin duda, resarcir los daños causados a los particulares (Constitución, artículos 103 y 9).

(...) Los tres informes mencionados tienen carácter preceptivo y determinante, como señala la Dirección del Servicio Jurídico del Estado. Ahora bien, a juicio del Consejo de Estado, tal enumeración no es taxativa. Existen o pueden existir otros que tengan tales cualidades, como son, en determinados supuestos, los de la Abogacía del Estado, de la Intervención de la Administración General del Estado (Ley General Presupuestaria, artículo 93.2), los de la Inspección General del Departamento, entre otros.

6. Puede ocurrir, y ocurre comúnmente, que, no obstante el deber de tramitar los procedimientos y de hacerlo en el término legalmente señalado, (...)”.

Los distintos Consejos Consultivos mantienen también esta misma línea doctrinal, entre otros, en el Dictamen 45/2004, de 1 de junio, del Consejo Consultivo de La Rioja o en los Dictámenes 34/2004, de 30 de marzo, y 469/2012, de 1 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias. Este último Dictamen indica:

“Asimismo, es necesario que se emita el Informe preceptivo del Servicio, que no de la empresa concesionaria, sin perjuicio de que se le solicite información específica a la misma, como se ha anticipado, que debe estar referido al estado de conservación en el que se hallaba la valla, su cierre y sus elementos de fijación en el día del accidente, y acerca de si

estaba permitida su manipulación por los particulares que acuden al Punto limpio, además del control de las actuaciones que realizan los particulares, como el interesado, en dicho Punto limpio por parte de sus operarios; tras ello, se le otorgará de nuevo el trámite de audiencia al reclamante y se emitirá una nueva Propuesta de Resolución, que se someterá a Dictamen de este Organismo”.

El Tribunal Supremo, en una constante jurisprudencia, mantiene estas mismas consideraciones acogiendo lo señalado por el Consejo de Estado en la Sentencia de 1 de abril de 2003 en su Fundamento Jurídico Sexto:

“Sexto.- A juicio de esta Sala, los informes, ambos preceptivos, que debían emitir tanto la Abogacía del Estado en el Ministerio de Economía y Hacienda como la Intervención General de la Administración del Estado, revisten una importancia singular en el esquema abstracto del procedimiento regulado por el Real Decreto 610/1999 que, por ello, les dedica una mención específica en su artículo 12.

Ambos informes son exigidos por el Reglamento con carácter nominativo precisamente a la vista de las complejas circunstancias que presenta el proceso de restitución o compensación de los bienes incautados, proceso cuya complejidad jurídica, monetaria y económica se pone de manifiesto con sólo enumerar los numerosos problemas de los tres órdenes que hemos debido afrontar, y es de suponer que seguiremos afrontando, al resolver litigios como el presente y otros muchos análogos.

Según el designio reglamentario, precisamente para contar con una opinión cualificada desde el punto de vista jurídico y financiero, el Consejo de Ministros, que aquí actúa en el ejercicio de potestades estrictamente regladas, ha de ponderar y tomar en consideración de modo ineludible el parecer de dos órganos de reconocida competencia en sus respectivos ámbitos y, aunque dicho parecer no le vincule, para separarse de él debe hacerlo de modo motivado (artículo 54.1.c de la Ley 30/1992).

Además, el hecho de que los dos informes hayan de emitirse una vez finalizada la instrucción y redactadas las correspondientes propuestas de resolución de las solicitudes corrobora la conclusión de que se trata con ellos de ofrecer al órgano finalmente decisor, no ya al que instruye, una opinión cualificada que el Reglamento considera insustituible (de ahí su carácter preceptivo) y, aun no siendo vinculante, de tal relevancia que bien puede calificarse como “determinante” del contenido de la resolución misma, en el sentido - ciertamente, no exento de ambigüedad- que a este término da el artículo 42, apartado 5, letra c), de la Ley 30/1992, antes citada.

Sobre los rasgos de esta nueva categoría de informes (preceptivos y no vinculantes, pero sí determinantes del contenido de la resolución) a los que se refiere el citado artículo 42 no es fácil hacer consideraciones en abstracto y resulta preferible acometer, caso por caso, el análisis de las circunstancias concurrentes en cada supuesto.

En términos generales, enfrentado el Consejo de Estado con una consulta que le dirigió el Gobierno precisamente en torno a esta nueva categoría de informes, consideró (Dictamen de 8 de julio de 1999) que por tales había que entender “los que fijan o permiten fijar su sentido; los que definen el alcance de la resolución, por utilizar la expresión de la acepción sexta y jurídica del verbo 'determinar' contenida en el Diccionario de la Lengua Española”.

A juicio del Alto Cuerpo Consultivo, “esta especial incidencia en la resolución, comporta que no todos los informes evacuados en el seno de un procedimiento puedan ser calificados de determinantes, pues no todos ellos, aunque ayuden a formar el juicio de la Administración Pública, tienen la eficacia descrita. Sólo tienen tal carácter los que ilustran a los órganos administrativos de tal manera que los llevan a poder resolver con rigor y certeza en un procedimiento; los que les permiten derechamente formarse un juicio recto sobre el fondo del asunto, de tal suerte que, sin ellos, no cabría hacerlo”.

En sintonía con esta premisa, y para el caso de los procedimientos instruidos por el Ministerio de Fomento en los casos de responsabilidad patrimonial de la Administración General del Estado, el Consejo de Estado, reconociendo igualmente la dificultad de emitir juicios en abstracto sobre esta materia, consideró que tenían aquel carácter, y por lo tanto, eficacia interruptiva del plazo para resolver, los informes emitidos “por el servicio administrativo causante del daño o del que dependa la obra o el servicio público que lo causó; el del Consejo de Obras Públicas y Urbanismo y el del Consejo de Estado”. Enumeración que no era exhaustiva, pues el Alto Cuerpo Consultivo reconocía expresamente que “existen o pueden existir otros que tengan tales cualidades, como son, en determinados supuestos, los de la Abogacía del Estado, de la Intervención de la Administración General del Estado (Ley General Presupuestaria, artículo 93.2), los de la Inspección General del Departamento, entre otros”.

Por nuestra parte, consideramos acertada la interpretación que del referido artículo 45.2 de la Ley 30/1992 hace el Consejo de Estado en el dictamen parcialmente transcrito. Y precisamente el de autos es uno de los supuestos singulares en que la especificidad del papel asignado a la Abogacía del Estado y a la Intervención de la Administración General del Estado, tal como está contemplado en el Real Decreto 610/1999, confiere a sus informes preceptivos la aptitud necesaria para “determinar” el contenido de la resolución final, si entendemos por tal “determinación” la que procede de uno de los elementos clave para conformar la voluntad del órgano decisor.

Consideraciones todas ellas que no impiden, como es natural, que algún o algunos de los informes de hecho emitidos por cualquiera de ambos órganos en un expediente singular incorporen un contenido material que, a posteriori, no sea suficientemente adecuado a la trascendencia que el titular de la potestad reglamentaria quiso darles según el artículo 12 del tan citado Real Decreto 610/1999”.

3. La deficiente tramitación del procedimiento que nos ocupa, incumpliendo la incorporación del referido informe preceptivo, impide abordar el fondo del asunto planteado. Tal informe resulta relevante para el pronunciamiento de este Organismo, ya que el Servicio correspondiente de la Administración debe pronunciarse sobre la reclamación y la relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento del Servicio.

4. En definitiva, por lo expuesto, se considera que procede retrotraer el procedimiento para que la Administración se pronuncie sobre las cuestiones planteadas por el reclamante mediante el correspondiente y preceptivo informe del Servicio.

Una vez emitido el informe referido, y previa audiencia al reclamante, se elaborará una nueva Propuesta de Resolución que habrá de remitirse a este Consejo para su dictamen preceptivo.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución no se ajusta a Derecho, debiendo retrotraerse el procedimiento para la emisión del informe preceptivo del Servicio, en los términos indicados en el Fundamento IV del presente Dictamen.