

En Logroño, a 25 de marzo de 2003, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras y D^a M^a del Bueyo Díez Jalón, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, habiendo excusado su asistencia D. José M^a Cid Monreal y, siendo ponente D^a M^a del Bueyo Díez Jalón, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

31/03

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja a instancia del Excmo. Sr. Consejero de Turismo y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, en relación con el procedimiento de responsabilidad patrimonial instado por D.J.F.G. en representación de D. M.O.A. en relación con el expediente de circulación ocurrido el día 4-09-01 en la Carretera Nacional 111, dirección Soria, p.k. 275 cuando un corzo invadió la calzada.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Con fecha de 18 de julio de 2002, tuvo entrada en el Registro General de la Consejería de Turismo y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja una petición de responsabilidad patrimonial de la Administración suscrita por D.J.F.G., actuando como mandatario verbal de D.M.O.A.

En dicha solicitud se expresa que el día 4 de septiembre de 2001 el Sr. O.S. circulaba, conduciendo un vehículo propiedad de su padre, el Sr. M.O.A., por la carretera nacional 111 cuando, al llegar al punto kilométrico 275, salió inesperadamente un corzo de la izquierda de la

calzada colisionando frontalmente contra el vehículo, Peugeot 205, matrícula XX, propiedad de su padre.

Como consecuencia de la colisión, se le ocasionaron daños materiales en el vehículo, propiedad del reclamante, que viene ahora a exigir a la Administración, poniendo en marcha este procedimiento, y cifrando la cuantía indemnizatoria en 698,34 euros.

A esta petición inicial se unen una serie de documentos que pasamos a desglosar:

- Documento nº 1, el presupuesto de reparación del vehículo emitido por “C. SL”, Mecánica y Carrocería, con un montante de 698,34 euros;
- Documento nº 2, la denuncia formulada el día del accidente, el 4 de septiembre de 2001, en el puesto de la Guardia Civil de Torrecilla en Cameros;
- Documento nº 3, el Atestado nº 28/2001, instruido por la 10ª Zona de la Guardia Civil de La Rioja, por presunto delito de daños contra la propiedad, resultando denunciada la Comunidad Autónoma de La Rioja (Reserva Regional de Caza de Cameros-Demanda), y remitidas las actuaciones al Juzgado de Instrucción nº 5 de los de Logroño, y
- Documento nº 4, las Diligencias Ampliatorias del Atestado nº 38/2001, expresivas del resultado de la inspección ocular sobre las proximidades del punto kilométrico donde ocurrió el accidente denunciado.

Segundo

El 8 de octubre de 2002, el Jefe de Servicio de Coordinación Administrativa de la Secretaría General Técnica de la citada Consejería, ofició al Jefe de Servicio de Planificación y Fauna Interior para que informase sobre los siguientes extremos: a) ***se determinen los acotados más cercanos al lugar del accidente, indicando si se trata de caza mayor o menor; así como los titulares de los mismos;*** b) ***en el caso de que correspondiera el lugar del accidente a un coto, se determine igualmente si el Plan Técnico de Caza de dicho coto autoriza la caza mayor o solo la caza menor”.***

Tercero

Con fecha de 10 de octubre de 2002, el Ilmo. Sr. Secretario General Técnico de la referida Consejería comunicó al representante del interesado el inicio del expediente de responsabilidad patrimonial de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, designando, al mismo tiempo, a la funcionaria encargada de la tramitación del mismo.

Cuarto

El 11 de noviembre de 2002, el Ingeniero de Montes emite el informe requerido, con el visto bueno del Jefe de Servicio de Planificación y Fauna, expresivo de las siguientes manifestaciones: “***a) el punto de colisión pertenece a la Reserva Regional de Caza de Cameros, siendo el aprovechamiento de caza mayor y menor; y b) el Plan Técnico de Caza de la Reserva Regional de Caza de Cameros autoriza la caza mayor***”.

Quinto

El 13 de diciembre de 2002, la funcionaria responsable de la tramitación del expediente comunicó a D.J.F.G., en su calidad de representante de D. M.O.A., la puesta de manifiesto del expediente, con concesión de un plazo de diez días para alegar y presentar los documentos que estimare oportunos en defensa de sus derechos. No se presentaron alegaciones, por lo que se prosiguió la tramitación del procedimiento.

Sexto

El 20 de enero de 2003, por la Técnico de la Administración responsable del expediente se redacta la propuesta de resolución y se eleva a conocimiento del Excmo. Sr. Consejero en sentido estimatorio de las pretensiones indemnizatorias formuladas, por considerar la existencia de un supuesto de responsabilidad civil objetiva de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Séptimo

El 7 de marzo de 2003, se dirige requerimiento al representante para que aporte certificado de la peritación de los daños ocasionados en el vehículo afectado por la colisión con el corzo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 5 de marzo de 2003, registrado de entrada en este Consejo el 13 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Turismo y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 13 de marzo de 2003, registrado de salida al día siguiente, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo, procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia a la Consejera señalada en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad y ámbito del dictamen del Consejo Consultivo.

1.- Necesidad.

Son varios los preceptos en los que se afirma la preceptividad de la emisión de informe de Órganos Consultivos, en los expedientes de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, a saber:

- El artículo 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja establece que ***“El Consejo Consultivo deberá ser consultado en los siguientes asuntos g) Reclamaciones que, en concepto de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración Pública”***.

- El artículo 12.1 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial dispone que, ***“Concluido el trámite de audiencia, en el plazo de diez días, el órgano instructor propondrá que se recabe, cuando sea preceptivo a tenor de lo establecido en la Ley Orgánica del Consejo de Estado, el dictamen de este órgano consultivo o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma. A este efecto, remitirá al órgano competente para recabarlo todo lo actuado en el procedimiento, así como una propuesta de resolución que se ajustará a lo dispuesto en el artículo 13 de este Reglamento o, en su caso, la propuesta de acuerdo por el que se podría terminar convencionalmente el procedimiento”***.

- El artículo 8 del Reglamento del Consejo aprobado por Decreto 33/96, de 7 de junio, también califica el dictamen de preceptivo (entre otras) para las siguientes materias: párrafo 4º letra H) ***“Expedientes administrativos en que la consulta venga exigida expresamente por una norma con rango de Ley, en los supuestos contenidos en la misma y, en especial, los que se refieran, entre otras, a las materias siguientes: Reclamaciones administrativas de indemnización de daños y perjuicios”***.

2.- Ámbito.

Siguiendo el apartado 2º del artículo 12 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, este Consejo Consultivo ha de pronunciarse sobre: -la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida, - y en su caso, es decir, de concurrir el nexo de causalidad, se ha de examinar, la valoración del daño causado, la cuantía y el modo de

la indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Segundo

Existencia de responsabilidad de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja; daño producido y modo de la indemnización.

De conformidad con lo previsto en el artículo 13 de la Ley 9/1998, de 2 de julio, de Caza de La Rioja, resulta ser la Comunidad Autónoma de La Rioja responsable civil de los daños a que se constriñe el expediente instruido, según la doctrina general sustentada al respecto por este Consejo Consultivo de La Rioja, y conforme al esquema básicamente establecido en nuestro Dictamen 19/98, tal y como ya tuvimos ocasión de señalar en nuestros Dictámenes 20 y 21/01 emitidos con ocasión de sendos accidentes ocurridos a escasa distancia del que ahora nos ocupa.

En efecto, siendo evidente, según resulta del expediente instruido, que la pieza de caza causante de los daños procedía de la Reserva Regional de Caza de Cameros-Demanda, es de aplicación el citado artículo 13 de la Ley Riojana al concurrir una responsabilidad de carácter objetivo y de imputación legal, como ya recoge la acertada propuesta de resolución acordada en el expediente instruido, por lo que resulta innecesario hacer mayores precisiones al respecto, sin perjuicio de señalar que la responsabilidad reconocida lo es, como la misma propuesta indica, fundamentalmente de carácter civil, por lo que no puede hablarse propiamente de nexo de causalidad alguno entre el servicio público y el daño, sin perjuicio de que la tramitación del expediente de responsabilidad sea idéntica en ambos supuestos.

Existen en el expediente sometido a consulta, prueba documental directa para llegar a tal conclusión, de un lado, el Atestado de la Guardia Civil y las diligencias complementarias; y, de otro, el informe emitido por la Dirección General de Medio Natural.

En el primero, se constata la existencia de un daño en el vehículo - aleta delantera derecha, parachoques delantero derecho, intermitente delantero derecho, faro delantero derecho, faldón interior de la defensa delantera derecha, rejilla delantera-, de lo que, en definitiva, resulta, y así queda acreditada, la efectividad del daño. El Atestado viene complementado con diligencias posteriores, expresivas de que el daño tuvo su causa en la colisión del vehículo con una especie cinegética (corzo hembra) que se encontró muerta a 300 metros del lugar del accidente.

En el segundo, el informe de la Dirección General de Medio Natural, se acredita que los terrenos que rodean el lugar del accidente, recordemos el punto kilométrico 275 de la N-111,

forman parte de la Reserva Regional de Caza Cameros-Demanda, cuyo titular es la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Lógico corolario de todo lo expuesto es que ha nacido un supuesto de responsabilidad “*ex lege*” del que ha de dar cumplimiento la Administración Autonómica Riojana.

Se considera que los daños causados ascienden a la cifra, aceptada por la Administración, de 689,34 euros, cifra cuyo resarcimiento debe hacerse en dinero y de conformidad con la normativa presupuestaria del Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja .

Tercero

Algunas consideraciones formales sobre la tramitación del expediente.

En efecto, pese a que nos hallamos ante una responsabilidad civil de la Administración, como bien se califica en la propuesta de resolución, el procedimiento para su reclamación es el mismo que el propio de la patrimonial, regulado en los artículos 142 y 143 LRJ-PAC, y desarrollados en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. Al abrigo de esta normativa, se hace preciso formular las siguientes observaciones:

1ª Sobre el interesado en el procedimiento administrativo.

El artículo 4 R.D. 429/1993 admite que el procedimiento se inicie tanto de oficio como a instancia de parte interesada, regulando expresamente el artículo 6 la iniciación por reclamación del interesado. Sin entrar en un análisis profundo del concepto de interesado, con la evolución experimentada desde la antigua L.P.A. a la actual LRJ-PAC, como titular de derechos e intereses legítimos individuales o colectivos, hemos de observar que el expediente ha sido iniciado por quien no goza de la cualidad de interesado “ex” artículo 31 LRJ-PAC.

Pues bien, interesado en el presente supuesto es el titular del vehículo que ha sufrido el daño como consecuencia de la irrupción del corzo en la calzada, esto es, el Sr. M.O.A., padre del conductor; sin embargo, la reclamación viene formalizada y suscrita por Abogado que actúa como mandatario verbal, -según expresa literalmente el encabezamiento de su solicitud dirigida a la Consejería de Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja-, con lo que, entendemos que se está refiriendo a la existencia de un mandato dado de palabra, admitido en el artículo 1.710 del Código Civil.

Sin embargo, desde el punto de vista del Derecho Administrativo, consideramos que tal forma de poder concedido de palabra por quien goza de la condición de interesado no es suficiente a los efectos previstos en el artículo 32 LRJ-PAC, pues, para “**Formular solicitudes, entablar recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos 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**” (párrafo 3º).

Consideramos que no hay constancia en el expediente de la existencia de la representación ejercida por el Sr. Abogado en nombre de su cliente – el interesado en el procedimiento-, por lo que, con carácter previo a dictarse la resolución finalizadora y al amparo de lo dispuesto en los artículos 32.4º y 71 LRJ-PAC, ha de concedérsele un plazo de diez días hábiles para que deje constancia de la existencia del mandato representativo, por cualquiera de las formas admitidas en Derecho “**que deje constancia fidedigna**”, en los términos legales empleados por el transcrito precepto.

2ª Sobre la comunicación del inicio del expediente y sus defectos.

Asimismo, este Consejo Consultivo cree oportuno llamar la atención, una vez más, sobre el trámite de comunicación de inicio de estos expedientes de responsabilidad patrimonial.

De acuerdo con las sugerencias reiteradas en Dictámenes anteriores, en el presente procedimiento y con fecha de 10 de octubre de 2002, el Secretario General Técnico de la Consejería comunica la incoación del procedimiento y la designación de un funcionario responsable de su tramitación, por lo que se ha suprimido la resolución de admisión a trámite de la solicitud que venía siendo dictada, por resultar equívoca, dado que la iniciación se había producido desde la entrada de la solicitud en el Registro General de la Consejería el día 18 de julio de 2002.

Atendiendo a dicha sugerencia, así como al cumplimiento de lo establecido en el artículo 42.4, apartado segundo de la LRJ-PAC, en el presente caso, mediante escrito de 10 de octubre de 2002, registrado de salida el 11 de octubre y notificado el día 15 del mismo mes y año, se comunica al interesado que el 18 de julio de 2002 ha tenido entrada en la Consejería reclamación de responsabilidad patrimonial que da lugar a la incoación del procedimiento correspondiente que se tramitará por la Sección de Normativa y Asistencia Técnica, comunicándole, asimismo, el nombramiento de la responsable de su tramitación.

La comunicación de esta información al interesado es una obligación legal impuesta a la Administración en aplicación del artículo 42.4 LRJ-PAC, pero todavía resulta incompleta y han de aplicarse correctamente el cómputo de los plazos para la iniciación. En efecto, la fecha de iniciación se computa, de acuerdo con el artículo. 42.3.b) LRJ-PAC, desde “**que la solicitud haya**

tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación", que en el presente caso se produjo el día 18 de julio de 2002, fecha del registro de entrada en la Consejería de Turismo y Medio Ambiente.

Pero, como se ha indicado, en aplicación del referido artículo 42.4 LRJ-PAC, aun debieran añadir dos informaciones, cuales son el plazo para dictar resolución y los efectos que pueda producir el silencio administrativo.

Es obvio que dicho cómputo del plazo quedará suspendido, de acuerdo con el artículo 42.5.a) LRJ-PAC, cuando se requiera al interesado la subsanación de deficiencias y la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario o, en su defecto, el transcurso del plazo concedido, todo ello sin perjuicio de lo previsto en el artículo 71 de la referida Ley.

Adviértase que, de acuerdo con dicho precepto legal, el plazo para dirigir la comunicación es de diez días a contar desde la recepción de la solicitud, plazo que en el presente procedimiento se ha sobrepasado con creces, pues la reclamación tuvo entrada en julio de 2002 y la comunicación data de octubre de 2002, tres meses después, incumpliendo manifiestamente lo dispuesto en el artículo 42.4 LRJ-PAC que preceptúa que la reiterada comunicación debe hacerse de manera inmediata (una vez comprobada la documentación presentada), en el plazo de los diez días desde la presentación de la solicitud.

Hemos de destacar que, siguiendo la doctrina fijada por este Consejo Consultivo, también se ha suprimido el trámite de nombramiento de instructor y secretario, pues resulta innecesario en los procedimientos de responsabilidad patrimonial. Basta con indicar el servicio que tramitará el procedimiento y, en su caso, el funcionario encargado de instruir el mismo; como se ha efectuado en este caso.

3ª Sobre la tardanza en la tramitación y resolución del procedimiento.

Dispone el artículo 47 LRJ-PAC que, "***Los términos y plazos establecidos en ésta u otras Leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados de los mismos***".

El tenor del precepto legal no puede ser más explícito a la hora de afirmar la preceptividad de los plazos y términos que legal o reglamentariamente se establezcan para la tramitación de los procedimientos, tanto para los interesados como para la Administración.

En particular y tratándose de un procedimiento especial cuya tramitación ha quedado regulada en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, a ésta disposición reglamentaria hemos de estar en lo tocante, no sólo a los trámites rituarios de su incoación, instrucción y terminación, sino también en lo relativo a los plazos.

Pues bien, con una sola lectura del expediente remitido, resulta llamativo que un procedimiento iniciado el 18 de julio de 2002, fecha de entrada de la solicitud en el Registro General de la Consejería, la propuesta de resolución se dilate hasta el 30 de enero de 2003 y, es más, con fecha de 7 de marzo de 2003, se requiere al representante del interesado para que aporte el certificado de la peritación de los daños, cuando ya han transcurrido más de siete meses desde el inicio sin que medie en el expediente ningún acto de trámite que permita entender la ampliación de plazos o la suspensión de los mismos “ex” artículos 49 y 42.5º LRJ-PAC, respectivamente.

No podemos olvidar que, como garantía a favor de la interesada, podría haber operado la institución del silencio, en este caso negativo, y quedar expedita la vía jurisdiccional contenciosa-administrativa para fiscalizar el acto presunto denegatorio de sus pretensiones resarcitorias, pues así se infiere de lo dispuesto en el artículo 13 del Real Decreto 429/1993, cuyo párrafo 3º literalmente expresa que: “**transcurridos seis meses desde que se inició el procedimiento, o el plazo que resulte de añadirles un período extraordinario de prueba, de conformidad con el artículo 9 de este Reglamento sin que haya recaído resolución expresa o, en su caso, se haya formalizado el acuerdo, podrá entenderse que la resolución es contraria a la indemnización del particular**”. Ello no obstante, la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla a los interesados por imperativo legal, pues así lo preceptúa el artículo 42.1 LRJ-PAC.

La tardanza en la resolución expresa del expediente resulta, a nuestro juicio, injustificada, por lo que también ha de ponerse de manifiesto.

CONCLUSIONES

Primera

Como titular del terreno cinegético que es la Reserva Regional de Caza de Cameros-Demanda, en virtud de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley de Caza de La Rioja y, al concurrir los demás requisitos exigidos por la Ley, la Comunidad Autónoma tiene el deber de indemnizar a D. M.O.A. los daños sufridos en el vehículo de su propiedad.

Segunda

La cuantía de la indemnización debe fijarse en la cantidad de 698,34 euros, habiendo de hacerse cargo de la misma, íntegramente, la Administración, al no ser posible en este caso imputar también responsabilidad al propio perjudicado o a un tercero.

Tercera

El pago de la indemnización ha de hacerse en dinero, con cargo a la partida que corresponda del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Cuarta

Se han de depurar los defectos formales indicados en el Fundamento de Derecho Tercero del presente, en particular, el relativo a la representación con que se actúa.

Este es el dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.