



RECOMENDACIÓN 2/2006, DE 10 DE FEBRERO, AL AYUNTAMIENTO DE ORIO, PARA QUE DÉ CURSO A UNA SOLICITUD DE INDEMNIZACIÓN DE DAÑOS, Y LA TRAMITE CONFORME AL PROCEDIMIENTO LEGALMENTE ESTABLECIDO Y CON RESPETO A TODAS LAS GARANTÍAS.

Antecedentes

1. Una ciudadana se dirigió a esta institución para someter a nuestro examen el tratamiento de una solicitud derivada de ciertos daños ocasionados al vehículo de que es titular y que, en su opinión, debían imputarse a la actividad municipal.

De acuerdo con su testimonio, el 31 de julio de 2001, después de abonar la tasa correspondiente, accedió con su vehículo a una zona habilitada como aparcamiento por el Ayuntamiento de Orío, y, una vez allí, un agente municipal la obligó a arrimarlo por completo a una goma que separaba las parcelas, y, en definitiva, al automóvil situado frente al suyo.

Cuando recogió el coche observó que esa goma había dañado la pintura del capó, por lo que dio aviso a un guardia municipal y a un responsable, quien tomó sus datos para formalizar un parte y le indicó que debía comunicar el hecho al Ayuntamiento, lo que hizo presentando una reclamación a través de su Compañía de seguros y mediante entrevistas telefónicas y personales.

Varios meses más tarde, aun cuando no se había efectuado trámite alguno, un representante de la corporación municipal le manifestó verbalmente que el Ayuntamiento no se hacía responsable de los daños y que rechazaba recabar el testimonio de los agentes que presenciaron los hechos, por tratarse de personal contratado para el verano.

2. En la primera solicitud al Ayuntamiento pedimos que nos informara de las circunstancias relevantes en torno a la cuestión planteada en la queja, la posibilidad de tramitar un expediente de determinación de responsabilidad patrimonial y la acogida que pudiera obtener la reclamación.

La ausencia total de respuesta nos llevó a dirigir tres requerimientos adicionales y a realizar varias gestiones telefónicas que resultaron infructuosas, por lo que acordamos aperebir a la entonces alcaldesa de las



dificultades que su pasividad estaba causando al ejercicio de nuestra función, y de las consecuencias previstas por la normativa a tal efecto.

Por fin, casi un año más tarde de la solicitud, recibimos una comunicación en la que el Ayuntamiento declaraba que, tras tomar en consideración los informes emitidos por los servicios técnicos municipales y la Policía Municipal, había desestimado la reclamación, al entender que los daños tuvieron que producirse por culpa exclusiva de la propia perjudicada, y, en todo caso, por causas ajenas a la responsabilidad de esa administración, ya que, según afirmaba, las gomas delimitadoras del aparcamiento no podían, por sí mismas, causar daño alguno a los vehículos.

3. Una vez estudiado ese documento, transmitimos al Ayuntamiento de Orio la opinión de que no habían sido respetados los mandatos legales relativos a la tramitación de los procedimientos en que se plantea una posible responsabilidad patrimonial de la administración, y le pedimos que nos enviara una copia completa de los documentos existentes en el expediente (entre otros, los informes a que su respuesta hacía referencia), una valoración de nuestras observaciones y la previsión de las actuaciones a realizar.

De nuevo fueron necesarios tres requerimientos, un apercibimiento y diversas diligencias adicionales para que finalmente, el pasado mes de diciembre, el Ayuntamiento nos hiciera llegar un escrito en el que se limitaba a ratificar la contestación remitida con anterioridad, y a reiterar que concurría una causa notoria de culpa exclusiva de la propia perjudicada, razón por la que había juzgado innecesaria la incoación del expediente de responsabilidad patrimonial y que, al parecer, le impedía remitir información complementaria.

Consideraciones

1. Con carácter previo debemos poner de manifiesto la notable demora que ha sufrido la tramitación de esta queja a consecuencia de la extraordinaria e inexplicable tardanza del Ayuntamiento de Orio en cumplimentar nuestras solicitudes, lo que nos ha obligado a tener que requerir la respuesta en repetidas ocasiones e incluso a efectuar dos apercibimientos por falta de colaboración.

Este proceder contraría el artículo 23 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, según el cual, los órganos de las administraciones públicas vascas *“tienen el deber de aportar, con carácter*



preferente y urgente, cuantos datos, documentos, informes o aclaraciones les sean solicitados”.

Además, como ya señalábamos en el Informe al Parlamento Vasco del año 2004, esas demoras exteriorizan *“una evidente falta de diligencia que denota una actitud irrespetuosa hacia la función de control de esta institución y, por ende, a los derechos de los ciudadanos reclamantes”*, que no es compatible con la concepción presente –y legal– de la administración como instancia al servicio de la ciudadanía y que desarrolla su actividad en el marco de un procedimiento que ha de garantizar los derechos individuales de las personas afectadas.

2. Esta institución se ha pronunciado en repetidas ocasiones sobre la obligación de la Administración de ofrecer respuesta a las cuestiones que planteen las personas interesadas, atendiendo a lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En efecto, uno de los objetivos de esa norma es el de que ciudadanas y ciudadanos obtengan una contestación fundamentada y en plazo a cuantos asuntos hayan formulado, y, por eso, su artículo 42.1 impone a la Administración la obligación de dictar y notificar resolución expresa en todos los procedimientos.

Además, ese mismo texto legal regula el régimen del silencio administrativo, al que configura no como un instituto jurídico corriente, sino como una figura de garantía para impedir que los derechos de los particulares se vacíen de contenido a consecuencia de actuaciones ajenas a lo que debe ser el correcto obrar de la Administración en el diseño de la propia ley (es decir, la resolución argumentada y por escrito de todas las cuestiones que se hayan suscitado, con indicación de los recursos y sus características).

La falta de comunicación que deriva del uso del silencio imposibilita conocer la valoración que ha realizado el órgano administrativo y, por tanto, las razones que le sirven de base, lo que sitúa a las personas interesadas en clara desventaja para ejercer una defensa efectiva de sus pretensiones. Por eso, para garantizar los derechos que asisten a éstas, no puede admitirse el recurso al silencio como forma de actuar, por más que se aleguen razones que intenten justificarlo.



3. El ordenamiento jurídico establece pautas específicas acerca de la tramitación de las solicitudes que plantean una posible responsabilidad patrimonial de la Administración.

Así, el artículo 142 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y, en especial, el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, que diseña un procedimiento general mediante el cual, con arreglo a sucesivas actuaciones de alegación, investigación, prueba, audiencia y valoración, determinar si tal responsabilidad concurre y en qué términos cabe acceder a la reparación del daño, o si, por el contrario, éste es ajeno a la actividad administrativa.

Con independencia del contenido material de la reclamación, la observancia de esas reglas resulta ineludible para todas las administraciones públicas, que habrán de tramitar y valorar las solicitudes, y ofrecer a las personas interesadas una respuesta adecuada, en relación con los criterios definitorios de la figura que detalla el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

De ese modo, una vez presentada la correspondiente solicitud de iniciación, el órgano administrativo competente no puede abstenerse de intervenir y estudiar ésta a la luz de la normativa referida, bajo el pretexto de que no concurren los presupuestos necesarios para imputar la responsabilidad a la Administración, ya que esa es una conclusión a la que, si procede, habrá de llegarse una vez tramitado y concluido el expediente, y no con anterioridad al transcurso de cualquiera de sus fases.

Como es obvio, resulta aun menos aceptable que esa decisión ni siquiera sea comunicada a la persona interesada mediante un instrumento escrito que le haga partícipe de los argumentos utilizados, y que pueda recurrir.

Por esa razón, entendemos inadmisibles las observaciones del Ayuntamiento de Orio, que, aun conociendo nuestro análisis, continúa manifestando que *“el Ayuntamiento en ningún momento ha considerado necesaria la incoación de expediente de responsabilidad patrimonial.”*

4. Una de las características fundamentales de estos procedimientos es su carácter contradictorio. Por eso, quien reclama, además de formular la solicitud, tiene posibilidad de intervenir en la tramitación para conocer los factores y documentos determinantes en la toma de la decisión final, proponer las pruebas que convengan a su derecho y formular las alegaciones oportunas.



En ese sentido, el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, dispone que debe aportarse un informe del servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable, y prevé que el expediente se ponga de manifiesto a la persona interesada, con una relación de los documentos existentes, para que pueda obtener una copia de ellos y presentar alegaciones y documentación adicional.

El Ayuntamiento de Orio nos refirió la constancia de diversos informes. Así lo dedujimos, al menos, del contenido del escrito de 16 de junio de 2003, en el que la entonces Alcaldesa señalaba que *“El Ayuntamiento de Orio, (...) tras tomar en consideración los informes emitidos por los Servicios Técnicos Municipales y la Policía Municipal de este Ayuntamiento, resolvió desestimar la reclamación”*.

No hemos tenido oportunidad de examinar el contenido de esos documentos porque, a pesar de haberlo solicitado, no nos han sido remitidos. Aun con todo, lo más relevante es que, según creemos, tampoco los ha conocido la parte interesada.

En cuanto a las pruebas requeridas por la persona afectada, lo cierto es que sus reclamaciones señalaban que varios agentes municipales (en concreto, los n^{os} 10, 4 y 9) habían sido avisados de los hechos, y que, tras comprobar los daños ocasionados en el vehículo por la goma que delimitaba los espacios de aparcamiento, se habían comprometido a entregar el correspondiente informe en las dependencias municipales.

La declaración de esos empleados del Ayuntamiento deviene sustancial para la toma de una decisión razonada, ya que su testimonio constituye la única posibilidad que tiene la reclamante para demostrar la certeza de su versión, y que la causa del daño fuera el funcionamiento de un servicio municipal.

Sin embargo, a pesar de que sucesivos escritos reiteraron tal afirmación, esas personas no fueron citadas ni reclamada su exposición, y su valor como prueba fue rechazado de manera expresa o calificado de improcedente.

Por último, como hemos indicado, la ausencia de procedimiento impidió que se llevara a cabo el preceptivo trámite de audiencia, por lo que no pudo llegarse a la contradicción de posiciones que marca el carácter de este tipo de expedientes.



5. El primero de los informes municipales indica que el Ayuntamiento “*resolvió desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial (...), por ausencia de un funcionamiento normal o anormal de ningún servicio público.*”

A lo largo de la tramitación de esta queja no se nos ha facilitado documento alguno en tal sentido, por lo que no hemos podido comprobar si esa decisión se reflejó por medio de algún instrumento, y si éste se adecua a lo prescrito en los artículos 13 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, y 89 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. No obstante, el hecho de que ni la interesada ni la administración hagan referencia a fecha alguna ni a la formulación de recurso contra ella, nos hace deducir la posibilidad de que esa resolución no exista como tal, o de que no se hayan cumplido todos los requisitos legales.

6. Debemos concluir, por tanto, que la decisión municipal se tomó prescindiendo de las reglas procedimentales pertinentes, de modo que la reclamante perdió las garantías inherentes a la tramitación de un procedimiento regular, tanto en lo que respecta a la articulación y defensa de su pretensión como al conocimiento del estado de las actuaciones, la resolución final y los recursos que contra ella hubiera podido ejercitar.
7. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, predica la nulidad de los actos tomados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento, o su anulabilidad, si existiera un defecto de forma esencial o diera lugar a la indefensión de las personas interesadas; circunstancias que, en nuestro criterio, concurren en la actuación del Ayuntamiento de Orio que fundamentó la interposición de la queja.

En consecuencia, creemos que esa administración debe revisar su decisión, y retrotraer la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial al momento en que dejaron de atenderse las prescripciones legales, para, a partir de entonces, continuar el procedimiento tal como éstas disponen.

Todo ello aun cuando somos conscientes de las notables complicaciones que el transcurso de un periodo de tiempo tan prolongado va a ocasionar en cualquier labor de investigación sobre los hechos, y, en especial, en las perspectivas de defensa del interés de esta ciudadana, lo que obligará a desarrollar una labor particularmente precisa para evitar un mayor menoscabo de las garantías legales.



Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

RECOMENDACIÓN 2/2006, de 10 de febrero, al Ayuntamiento de Orio

Que dé curso a la solicitud de indemnización de daños presentada por la persona promotora de la queja, y la tramite conforme a lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

Para ello, entre otras cuestiones, habrá de: requerir la elaboración de, por lo menos, un informe del servicio municipal en cuyo ámbito de competencia se produjo la presunta lesión indemnizable, que analice de forma motivada y congruente tanto los hechos como los extremos fundamentales de la pretensión y de la actuación administrativa; practicar la prueba testifical de los agentes que fueron avisados de los daños; valorar el resto de posibles pruebas y alegaciones propuestas por la parte reclamante; poner a ésta de manifiesto el procedimiento en el marco del trámite de audiencia y, en último término, dictar y notificar una resolución expresa, conforme a la valoración de los hechos probados y de sus causas, que se pronuncie sobre todos los aspectos relevantes y previstos en los artículos 13 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo y 89 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en la que se haga mención de los medios de recurso.