

LOS PROCEDIMIENTOS APLICABLES A LA TRAMITACION DE LAS RECLAMACIONES DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN.

Carlos del Blanco Rodríguez

*Letrado del Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha.*

1.- Introducción.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dice en su art. 142.3 que para la determinación de las responsabilidad patrimonial se establecerá reglamentariamente un procedimiento general con inclusión de un procedimiento abreviado para los supuestos en los que concurran las condiciones previstas en el art. 143 de la misma Ley.

En cumplimiento del anterior mandato, mediante el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, se aprobó el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, (RRP), el cual tiene el carácter de norma básica y, por lo tanto, aplicable a todas las Administraciones públicas.

A la vista de la regulación que se contiene en la normativa reguladora de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, no cabe calificar los mismos como procedimientos especiales, sino como procedimientos comunes que contienen alguna particularidad o especialidad derivada de su singularidad.

El procedimiento administrativo tiene como finalidad garantizar el acierto en la decisión administrativa y, a la vez, la defensa de los interesados, ideas que quedan plasmadas en los procedimientos de responsabilidad patrimonial, especialmente en el ordinario, en el que de forma expresa obliga a llevar siempre a cabo determinadas actuaciones que en otros procedimientos pueden ser prescindibles, como es el informe del servicio cuyo funcionamiento haya causado la presunta lesión indemnizable y el trámite de audiencia.

2.- Modos de inicio.

Dice el art. 142.1 que “*Los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas se iniciarán de oficio o por reclamación de los interesados*”, que son las dos formas de iniciación previstas con carácter general en el art. 68 de la Ley 30/1992.

2.1. Iniciación de oficio.

La iniciación de oficio se encuentra regulada en el artículo 5 del RRP, según el cual procede este modo de iniciación cuando el órgano competente para iniciarlo entienda que se han producido lesiones en los bienes y derechos de los particulares, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal, salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar.

Esta iniciación se efectuará por el órgano competente, bien por iniciativa propia, bien como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o por denuncia (igual que en el procedimiento general). La particularidad de este procedimiento es que en el caso de la petición razonada, deberá individualizar la lesión, su relación de causalidad, su evaluación económica si fuere posible y el momento en que la lesión se produjo (igual que el iniciado a instancia del particular).

La iniciación de oficio no es una facultad de la Administración, sino que por el contrario es de obligado cumplimiento, como se deduce de la redacción del apartado 1 del art. 142 de la Ley 30/1992, que dice que se “*iniciarán*” no que se podrán iniciar. Sin embargo, la realidad es muy distinta, puesto que son escasos los supuestos en que los procedimientos de responsabilidad patrimonial se inician de oficio.

El acuerdo de iniciación del procedimiento debe notificarse a los particulares presuntamente lesionados concediéndoles un plazo de 7 días para que aporten cuantas alegaciones, documentos o información estimen conveniente a su derecho y propongan cuantas pruebas estimen pertinentes. El procedimiento se instruirá aunque los particulares no se personen en el plazo establecido, pero si los afectados no se personan posteriormente y tampoco comparecen en el trámite de audiencia, el art. 11.3 del Reglamento dispone que el instructor propondrá que se dice resolución

declarando el archivo provisional de las actuaciones, sin entrar en el fondo del asunto, el cual se convertirá en definitivo cuando haya transcurrido el plazo de prescripción de la reclamación, salvo que el interesado se persone en el procedimiento dentro del dicho plazo. Esto es, el legislador presupone una falta absoluta de interés por parte de los particulares que no se personen en el expediente durante alguna de sus fases de tramitación. Es por ello que, aunque no lo imponga el Reglamento, esta circunstancia debe ser comunicada a los posibles interesados, dado que no cabe presuponer su conocimiento.

2.2.- A instancia de parte.

En este caso, el escrito de reclamación debe cumplir los requisitos exigidos en el art. 70 de la Ley 30/1992 (nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente, identificación del medio de notificación o lugar que se señale a efectos de notificaciones, hechos, razones y petición, lugar y fecha, firma del solicitante o acreditación de su voluntad, órgano al que se dirige) y, además, en la misma se deberán especificar (art. 6 RRP):

- Las lesiones producidas.
- La presunta relación de causalidad.
- La evaluación económica, si fuera posible.
- El momento en que la lesión efectivamente se produjo.

Además, irá acompañada de cuantas alegaciones, documentos, informaciones se estimen oportunos, especificando también los medios de prueba de los que pretenda valerse, si bien ya ha de adelantarse que el hecho de no efectuar propuesta de prueba en esta fase procedimental no le impide efectuarla posteriormente, incluso en el trámite de audiencia.

2.3.- Subsanación.

Si la reclamación no reúne los requisitos legalmente exigidos, debe requerirse al reclamante para que proceda a su subsanación en el plazo de 10 días (art. 71), advirtiéndole de que de no hacerlo se le tendrá por desistido de su petición. Ahora bien, ha de advertirse que no todos los defectos son susceptibles de paralizar el procedimiento, sino únicamente aquellos que se consideran esenciales, como son los de la acreditación representativa, si se actuara en nombre de otro, y los de la identificación de

los requisitos a los que se vincula la reclamación de responsabilidad patrimonial (lesión, relación causal, evaluación económica, si es posible -de no serlo habrá de cuantificarla a lo largo del procedimiento o, al menos, determinar las premisas para su evaluación -.

Ha de tenerse en cuenta que el requerimiento de subsanación de defectos esenciales debe efectuarse antes de la admisión a trámite de la reclamación, puesto que una vez admitida, no es posible su archivo por esta causa, debiéndose dictar resolución expresa, aunque no necesariamente deba ser sobre el fondo de la cuestión.

Por ello, es muy importante efectuar un detenido análisis del escrito de la reclamación, así como de la documentación que se aporte, al objeto de comprobar si reúne todos los requisitos exigidos para las reclamaciones de responsabilidad patrimonial y, de hacerlo, requerir su subsanación en esta fase procedimental, pues en ella la Administración goza de la facultad de rechazar de plano la reclamación si el interesado no subsana los defectos que pueda contener, los cuales pueden afectar a la instrucción. Los términos de la reclamación, en lo posible, deben quedar claros desde un principio, pues ello, además de facilitar la función del instructor, hará posible poder efectuar un estudio más directo y completo de los extremos sobre los que se extiende, y, en su caso, de los aspectos que precisan prueba.

No debe confundirse la subsanación de la reclamación a la que se refiere el art. 71 con la subsanación de los actos de trámite que se encuentra prevista en el art. 76, dentro de la fase de ordenación. En este caso, si el interesado no cumple dentro del también plazo de 10 días al requerimiento de subsanación que le haya hecho la Administración, podrá declarársele decaído en su derecho a dicho trámite -cumplimentación que se difiere hasta el día en el que reciba la notificación-, pero no de su derecho a lo expresado en la solicitud, la cual no podrá ser archivada por esta causa.

2.4.- Admisión a trámite.

En los casos en los que la reclamación reúne los requisitos exigidos, y tras comprobar que el reclamante está legitimado activamente, así como que está acreditada la representación con la que actúa; que el Ayuntamiento también está legitimado pasivamente y que la reclamación no ha prescrito, el Alcalde o el órgano en que esté delegada esta competencia, dictará

resolución de admisión a trámite (no de iniciación), y designará instructor del procedimiento, cuya importancia en estos procedimientos resulta capital para la buena marcha del procedimiento.

Esta resolución ha de notificarse al reclamante, indicando en la misma la fecha de entrada de la reclamación en el Ayuntamiento e informándole que el Ayuntamiento tiene un plazo de 6 meses para la resolución y notificación de la resolución que recaiga en el procedimiento, así como que en el supuesto de que no se dicte resolución en dicho plazo, el interesado podrá entender desestimada su reclamación, ello sin perjuicio de la obligación que tiene el Ayuntamiento de dictar resolución expresa en todo caso, puesto que el silencio administrativo es una mera presunción de un acto administrativo al objeto que el interesado pueda interponer el recurso potestativo de reposición o directamente el recurso contencioso-administrativo.

3.- La competencia en la Administración Local.

3.1 Para iniciar.

Según dice el art.3 del Reglamento, son órganos competentes para iniciar e instruir los procedimientos los que resulten de las normas sobre atribución y ejercicio de competencia. En el caso de la Administración local no existe una expresa atribución competencial para ello, por lo que la competencia hay que atribuírsela al Alcalde (delegable) en virtud de lo establecido en el art. 21.1.s) de la Ley 7/1984, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, y así es admitido por la generalidad de la doctrina.

3.2.- Para resolver o formalizar el acuerdo indemnizatorio.

Respecto a quien sea el órgano competente para resolver, existe mayor discrepancia entre la doctrina, al igual que sucede en la actuación de los Ayuntamientos como se puede comprobar de las resoluciones dictadas, en las que unas veces resuelve el Alcalde, otras la Junta de Gobierno Local y otras el Pleno. El art. 142. 2 de la Ley 30/1992, dispone que los procedimientos de responsabilidad patrimonial se resolverán, cuando afecte a las entidades que integran la Administración local por los órganos competentes, pero sin definir cuáles sean ellos. Tampoco efectúan una atribución concreta ni la Ley de Bases de Régimen Local ni el Texto Refundido de Régimen Local (TRRL), por lo que, en principio, el tema está

abierto a diversas interpretaciones. A mi juicio, la competencia radica en el Alcalde en virtud de la atribución residual prevista en el art. 21.1.s) de la Ley de Bases, lo cual se coherente perfectamente con las competencias de dirección de la administración municipal que tiene atribuidos.

Tomás Cobo Olvera, en su libro sobre la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas entiende que esta competencia corresponde al Pleno, especialmente porque el procedimiento de responsabilidad patrimonial contempla la posibilidad de terminación convencional. Esta no es, a mi juicio, una razón suficiente, pues el RRP en su art. 13 prevé la posibilidad de que sea distinto el órgano competente para resolver que para firmar el acuerdo indemnizatorio en el que se concrete la terminación convencional, por lo que era compatible que el Alcalde tuviese la competencia para dictar la resolución y el Pleno lo fuese para formalizar los acuerdos de terminación convencional en virtud de la competencia que para efectuar transacciones sobre bienes y derechos le otorgaba el art. 28.1.c) del TRRL. Sin embargo, esta asignación de competencia al Pleno fue derogada por la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, lo que deja sin valor el argumento del citado autor.

Algún otro autor, - González Navarro- entienden que compete al Pleno dada la trascendencia de estas resoluciones, pero no parece que éste sea un argumento suficiente. La trascendencia de la resolución no es un atributo de la competencia y, además, no todas las resoluciones de responsabilidad patrimonial pueden calificarse de trascendentales, ya que en los Ayuntamientos la mayoría de ellas son de pequeña cuantía.

4.- Clases de procedimiento. El procedimiento abreviado.

Tanto en la Ley 30/1992, como en el Reglamento de Responsabilidad Patrimonial se contemplan dos clases de procedimiento: el general, al que nos referiremos posteriormente y el abreviado.

El procedimiento general es el ordinario, y es en este donde se llevan a cabo todos los actos de instrucción precisos para dictar la resolución final.

El procedimiento abreviado resulta de aplicación, dice el art. 143 de la Ley 30/1992, *“cuando sean inequívocos la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, así como la valoración*

del daño y el cálculo de la indemnización”. Esto es, cuando los elementos integrantes de la responsabilidad se encuentren claramente delimitados.

4.1 Iniciación.

Dice el art. 14.1 del RRP que cuando a la vista de las actuaciones, documentos e informaciones del procedimiento general, el órgano instructor entienda que son inequívocas la relación de causalidad entre la lesión y el funcionamiento del servicio público, la valoración del daño y el cálculo de la cuantía, podrá acordar de oficio la suspensión del procedimiento general y la iniciación de un procedimiento abreviado. En todo caso, este procedimiento debe iniciarse antes del trámite de audiencia (art. 14.2 RRP).

El plazo máximo de este procedimiento es de 30 días, pudiéndose entender desestimada la solicitud de indemnización si en dicho plazo no se dicta y notifica la correspondiente resolución, se formaliza el acuerdo de terminación convencional o se levanta la suspensión del procedimiento general. Ahora bien, el hecho de haber acordado la tramitación del procedimiento abreviado no significa que necesariamente deba efectuarse su tramitación por este procedimiento, ya que el apartado 2 del art. 143 de la Ley 30/1992, permite a los órganos competentes acordar que se siga el procedimiento general, cuando del resultado de la instrucción dejen de ser inequívocos los elementos de la responsabilidad patrimonial.

4.2.- Audiencia en el procedimiento abreviado.

El acuerdo de inicio del procedimiento abreviado debe notificarse a los interesados, concediéndoles un plazo máximo de 5 días para formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes. Junto con la notificación del anterior acuerdo, se facilitará a los interesados una relación de los documentos obrantes en el expediente, a fin de que puedan obtener copia de los que estimen conveniente.

4.3.- Terminación convencional.

En esta clase de procedimiento, durante el plazo de audiencia, tanto el instructor como el lesionado podrán proponer la terminación convencional la terminación convencional del procedimiento fijando los términos de una propuesta de acuerdo indemnizatorio.

4.4. Dictamen.

El artículo 16 del RRP dice que concluido el trámite de audiencia, en el plazo de 5 días el instructor propondrá, cuando proceda, que se solicite el dictamen preceptivo al Consejo de Estado u órganos consultivos de la Comunidad Autónoma.

La exigencia del dictamen a que hace referencia el art. 16 del RRP ha de entenderse que ha sido derogada por la nueva redacción dada al apartado 3 del art. 142 de la Ley 30/1992 por la disposición final 40ª de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, el cual dice que *“En el procedimiento general será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 € o a la que se establezca en la correspondiente legislación autonómica”*. De la literalidad de este precepto se deduce que únicamente es preceptivo dicho dictamen en los procedimientos generales y cuando la cuantía sea superior a la allí indicada. Esta interpretación se colige, además, con la finalidad que tiene dicho dictamen en estos procedimientos, - ilustrar sobre las cuestiones que se suscitan en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial-, las cuales no concurren o no deben concurrir en los procedimientos abreviados, como se desprende de los requisitos exigidos para que pueda seguirse dicho procedimiento.

En esta línea se pronuncia la nueva redacción dada al apartado 13 del art. 22 de la Ley Orgánica 3/1980, de 3 de marzo, del Consejo de Estado, por la Ley Orgánica 4/2011, de 11 de marzo, complementaria de la Ley de Economía Sostenible, en la que se establece que la Comisión Permanente de dicho Consejo es competente para conocer de las *“Reclamaciones que, en concepto de indemnización por daños y perjuicios, se formulen a la Administración General del Estado en los supuestos establecidos por las leyes”*. Aunque esta modificación ha sido criticada por innecesaria – la anterior decía más de 6.000 euros o la cantidad que establezcan las leyes- y por no contar con el dictamen del Consejo de Estado – preceptivo cuando se modifica su Ley reguladora- se estima que era conveniente para eliminar la preceptividad del dictamen del Consejo de Estado, la cual pivotaba únicamente en función de la cantidad pero no de la clase de procedimiento, no pudiéndose entender que dicha norma había sido modificada automáticamente por la nueva redacción del apartado 3 del art. 142, dado

que la Ley reguladora del Consejo de Estado es una Ley orgánica, y no se puede derogar o modificar por una ley ordinaria, aunque tenga la naturaleza de norma básica.

4.5 Terminación.

Tras la audiencia, el Alcalde u órgano en el que tenga delegada la competencia, dictará la resolución que estime procedente o se procederá a la formalización del acuerdo con el reclamante. También es posible que finalice al decretar la continuación por el procedimiento general.

5.- Cómputo de los plazos.

Para efectuar el cómputo de los plazos establecidos para la resolución de los procedimientos de responsabilidad ha de tenerse en cuenta que los mismos son susceptibles de suspensión y de ampliación cuando concurren los supuestos previstos en la Ley 30/1992.

5.1.- Inicio del cómputo.

El cómputo del plazo de este procedimiento, al igual que el del resto de procedimientos, se contará (art. 42.3):

- a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha de iniciación.
- b) En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación. Por ello es importante tener en cuenta que en estos casos, la admisión a trámite no afecta a su cómputo, aspecto que a veces se confunde al dictar resolución de inicio del expediente en lugar de admisión a trámite.

5.2. Suspensión del procedimiento.

El art. 42.5 de la Ley 30/1992 establece los supuestos en los que se puede suspender el plazo de resolución y notificación de los procedimientos.

Por lo que afecta a los procedimientos de responsabilidad patrimonial, hay que hacer mención a lo establecido en la letra c) del mismo, según el cual se pueden suspender *“Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la*

resolución a órgano de la misma o distinga Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá ser comunicada a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses". Varias cosas han de tenerse en cuenta para la aplicabilidad de lo establecido en este precepto.

En primer lugar, que sea declarado de forma expreso por el órgano competente para ello, ya que la suspensión no opera de forma automática.

En segundo lugar, que concurren las circunstancias exigidas para ello, pues no toda petición de informe es susceptible de determinar la suspensión del procedimiento. El informe solicitado ha de ser preceptivo y determinante. Respecto a lo primero, su significado es claro, es preceptivo cuando venga exigido en la normativa que resulte de aplicación. Más dudas ofrece la segunda exigencia "ser determinantes del contenido de la resolución". La forma copulativa en la que está redactado el precepto lleva a la conclusión de que no todos los informes preceptivos pueden considerarse determinantes a los efectos de resolución del procedimiento, sino que dependerá de la concurrencia de otras circunstancias que resulta preciso analizar en cada caso.

En tercer lugar debe comunicarse a los interesados la suspensión. Aunque esta comunicación no se configura en la Ley como requisito ineludible de eficacia, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en Sentencia de 6 de abril de 2004 (RJCA 2004,480) dijo que "*en cualquier caso será precisa una notificación ...] y la misma habrá de producirse al menos antes de que haya caducado el expediente según el cómputo normal, pues en otro caso ningún valor puede tener la notificación hecha tan tardía*", añadiendo en otra Sentencia de 4 de noviembre del mismo año (JUR 2004,292157) que en aras del principio de seguridad jurídica, los interesados tienen derecho a conocer cuando se produce el plazo para dictar y notificar la resolución en el procedimiento, a los efectos que estime convenientes, y que este derecho únicamente resulta factible si la Administración le comunica la suspensión, si esta se ha decretado.

En cuarto lugar, la suspensión tiene lugar desde que se efectúa la petición, operación que ha de entenderse referida a su salida del órgano

petionario y no a la fecha que pueda figurar en el correspondiente escrito de petición, y así lo entendió el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha en su dictamen 66/2013, de 20 de marzo.

En quinto lugar, la suspensión lo es, con el límite máximo de tres meses, hasta que se reciba el informe del órgano consultivo. Pero en los supuestos en los que, por ejemplo, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha devuelva un expediente por defectos esenciales de tramitación, la suspensión no continúa, sino que el plazo del procedimiento se reinicia cuando llega al Ayuntamiento dicha devolución, puesto que lo que pretende el legislador es posibilitar la suspensión por actuaciones que, siendo necesarias, no dependen del órgano instructor. Obviamente, ha de entenderse que el plazo se vuelve a suspender con la nueva petición de dictamen, debiendo comunicarse estos extremos a los interesados.

5.3.- Ampliación del plazo.

Es esta una cuestión que ha dado lugar a bastante litigiosidad ante los Tribunales de Justicia, existiendo en la actualidad una doctrina bastante consolidada al respecto, después de algunos pronunciamientos contradictorios.

La Ley 30/1992, regula la ampliación de los plazos en dos artículos: el 42.6 y el 49. El 42.6 contempla una excepción a la imperatividad de la obligación de resolver un procedimiento en el plazo establecido y, por ello, rodeada de una serie de cautelas tendentes a evitar el fraude de ley que de otra forma podría darse, contrariando de esta forma uno de los objetivos propuestos por la Ley 30/1992. En cambio, la regulación de la ampliación de los plazos que se contiene en el art. 49 no exige la concurrencia de causas excepcionales, exigiendo únicamente que la ampliación no perjudique a terceros. Es más, el mismo artículo dispone que la ampliación se aplicará a los procedimientos tramitados total o parcialmente en el extranjero o en el que intervengan interesados residentes fuera de España. Por otra parte, la ampliación del art. 42.6 sólo está prevista que se decrete de oficio y, sin embargo, la regulada en el art. 49 puede ser decretada tanto de oficio como a solicitud de los interesados. Además, el art. 42.6 exige de forma expresa que la motivación de las circunstancias concurrentes, motivación no exigible de forma expresa en el art. 49, si bien también debe

motivarse al así exigirse con carácter general en el art. 54.1.e) de la Ley 30/1992.

Por todas estas razones, ha de concluirse que la ampliación de los plazos prevista en el art. 49 únicamente afecta a los diversos trámites que existen en un procedimiento, pero no al total de éste, el cual únicamente puede ampliarse cuando concurren las circunstancias exigidas en el apartado 6 del art. 42, y en este sentido lo ha declarado el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, y así queda reflejado en su Memoria del año 2012, donde se efectúa una más amplia exposición de esta cuestión. A la doctrina y jurisprudencia que allí se citan, cabe añadir la reciente Sentencia de la Audiencia Nacional, de 14 de enero de 2013, en la que de forma categórica dice que *“Siendo cuestión no discutida que no es de aplicación al caso el artículo 49 de la Ley 30/1992 (ampliación del plazo del procedimiento), [...] La controversia radica en la aplicabilidad de la norma del art. 42.6 de dicha Ley”*,

En cuanto a la aplicabilidad de la ampliación del plazo del procedimiento regulada en el art. 42.6 ha de tenerse en cuenta que para ello han de concurrir las circunstancias allí exigidas. Establece este precepto que *“Cuando el número de solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de éste, podrán habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo. [] Excepcionalmente, podrá acordarse la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación mediante motivación clara de las circunstancias concurrentes y sólo una vez agotados todos los medios a disposición posibles. [] De acordarse, finalmente, la ampliación del plazo máximo, éste no podrá ser superior al establecido para la tramitación del procedimiento. [] Contra el acuerdo que resuelva sobre la ampliación de plazos, que deberá ser notificado a los interesados, no cabrá recurso alguno”*.

La ampliación del plazo para resolver se configura en la disposición legal transcrita como un remedio excepcional al que únicamente cabe acudir una vez se han agotadas las medidas ordinarias a las que se hace referencia en el primer inciso del artículo 42.6, esto es, que a pesar de haber habilitado medios personales y materiales posibles, no es posible resolver

en plazo, o las razones por las que no se ha podido adoptar ninguna medio posible. Obviamente, también ha de estarse a la complejidad que pueda presentar el expediente, pero ello no permite el uso de fórmulas estereotipadas como “*dada la complejidad del procedimiento*” u otras similares, sino que deben motivarse las circunstancias excepcionales que concurren, dado que las de carácter general ya fueron tenidas en cuenta por el legislador al determinar la duración del procedimiento.

Así lo ha entendido la jurisprudencia, entre la que puede citarse la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de enero de 2011 (RJ 2011,215), en la que este Tribunal dijo lo siguiente: “*La jurisprudencia de esta Sala hace depender la validez de la ampliación extraordinaria -del plazo máximo para resolver- de la motivación razonable del acuerdo impugnado, en la que se pongan de manifiesto causas o circunstancias, asimismo excepcionales, justificativas del retraso*” añadiendo que “*Difícilmente podríamos admitir la razonabilidad de la ampliación del plazo máximo (un año) para resolver cuando su origen real fue la propia pasividad administrativa*”.

6.- Instrucción del procedimiento.

La instrucción del procedimiento tiende a realizar todas aquellas actuaciones necesarias y obligatorias para conseguir una resolución desde todos los aspectos acertada.

Dice el artículo 7 del RRP que los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán por el órgano que tramite el procedimiento, de conformidad con el Capítulo III del Título VI de la Ley 30/1992, si bien en algunos de ellos el propio Reglamento introduce alguna variación que debe tenerse en cuenta, pero la estructura de la instrucción es la que se contiene en dicho Capítulo, que se compone de las siguientes fases:

6.1.- Alegaciones.

Las alegaciones constituyen el instrumento propio que tienen los interesados para aportar los datos fácticos o jurídicos al expediente que sirvan de fundamento de la resolución. Al tener los procedimientos administrativos la consideración de abiertos, las alegaciones, según dice el

art. 79.1 de la Ley 30/1992, pueden efectuarse en cualquier momento, pero siempre antes del trámite de audiencia. Por ello, aunque el nombre pueda coincidir, no cabe confundir las alegaciones a las que se refiere este artículo, con las que se pueden efectuar en el trámite de audiencia. Este es un trámite que pueden usar los interesados, no solo para aportar datos, como se ha dicho, sino también para hacer valer los defectos de tramitación del procedimiento.

6.2.- La prueba.

En el procedimiento de responsabilidad patrimonial es fundamental, por parte del reclamante, probar lo que se alega, pues sin este requisito no procede estimar la reclamación y la prueba ha de ser rigurosa. En este procedimiento, al reclamante le corresponde acreditar la concurrencia de los elementos determinantes de la responsabilidad, esto es, la efectividad del daño, su evaluación económica y que el daño se produjo por el funcionamiento de los servicios públicos, y a la Administración las excepciones que puedan romper el nexo causal, como son la fuerza mayor, la intervención o culpa del perjudicado y la intervención o culpa de tercero.

Ahora bien, el hecho de que la carga de la prueba de los hechos determinantes de la responsabilidad recaiga en la parte reclamante, no supone que la Administración pueda tener una actitud totalmente pasiva. El principio de objetividad que debe presidir la actuación de la Administración, así como el de independencia de sus funcionarios, lleva a que la Administración debe tener una actitud colaboradora, especialmente en aquellos aspectos en los que la disponibilidad y facilidad probatoria esté más al alcance de la Administración.

6.2.1.- Medios de prueba y periodo de prueba.

Los hechos relevantes para la decisión del procedimiento, dice el art. 80.1 de la Ley 30/1992, “*podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admitida en Derecho*”. Por lo tanto, caben tanto las pruebas documentales, como las pruebas testificales y el reconocimiento por el instructor. Los interesados pueden solicitar la realización de la prueba tanto en el escrito de reclamación, como posteriormente en el trámite de alegaciones, debiéndose practicar en el plazo de 30 días (art. 9 RRP) las pruebas que hubieren sido declaradas pertinentes.

Lo primero que se deriva de la regulación sobre la prueba es que el instructor necesariamente ha de efectuar un pronunciamiento sobre las peticiones por el interesado, bien admitiéndolas o bien desestimándolas, pero sin que esta facultad sea discrecional, puesto que como dicen tanto el art. 80.3 de la Ley 30/1992, como el 9 del Reglamento, *“El instructor del procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada”*. La contravención de este mandato legal puede dar lugar a que la resolución que se dicte esté viciada al haber producido indefensión al reclamante.

Aunque esta cuestión se encuentra claramente regulada, sin embargo, en el examen que el Consejo Consultivo efectúa de los expedientes de responsabilidad patrimonial se encuentra con bastante frecuencia que por el instructor no se da cumplimiento a ello, bien porque no efectúa ningún pronunciamiento sobre las pruebas propuestas por el interesado o bien porque las rechaza sin motivación suficiente, no pudiéndose conceptuar como tal la mera referencia a que *“resultan innecesarias o improcedentes”*. En este caso, el instructor debe motivar suficientemente las circunstancias en las que se fundamenta para considerarlas innecesarias o improcedentes.

También ha de tenerse en cuenta que el art. 80.2 de la Ley 30/1992, establece que *“Cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, el instructor acordará la apertura de un periodo de prueba.... a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes”*. Ello supone que aunque la parte reclamante no solicite la prueba, el instructor debe proceder a su apertura para esclarecer los hechos en los que se fundamenta la reclamación. También se deduce de este precepto que en el supuesto que el interesado solicite la celebración de una prueba para acreditar unos hechos por los que reclama y el instructor no acceda a la misma, dichos hechos podrán entenderse por admitidos, si no se justifica suficientemente la negativa o el silencio respecto a la petición efectuada.

Además del periodo de prueba ordinario de 30 días, el art. 9 del RRP faculta al instructor, a petición de los interesados, a decidir la apertura de un periodo de prueba extraordinario de prueba. Esta situación es frecuente que se dé con ocasión del trámite de audiencia, cuando el interesado, tras la consulta del expediente instruido por la Administración, además de

efectuar alegaciones, propone la práctica de determinadas pruebas. El carácter del procedimiento abierto que tiene el procedimiento administrativo conlleva que en estos casos, si la prueba resulta pertinente, debe accederse a su práctica.

6.2.2.- Práctica de la prueba.

La realización de las pruebas que hayan sido admitidas, dice el art. 81 de la Ley 30/1992, ha de ser comunicadas a los interesados, haciéndoles saber el lugar, fecha y hora en que se practicará, con la advertencia, en su caso, de que el interesado puede nombrar técnicos para que asistan.

La forma de efectuar la prueba depende de la clase de la misma.

- La documental consistirá en aportar al expediente la documentación requerida y obtenida.
- En la prueba testifical, tanto de testigos propuestos por el instructor como por la parte reclamante resulta necesario ofrecer al reclamante su derecho a estar presente en el interrogatorio, así como poder efectuar preguntas al testigo.
 - En la prueba de reconocimiento de unos hechos o de una situación física también debe conferirse el derecho a la parte para que esté presente y, en su caso, pueda nombrar técnicos que le asistan.

El hecho de que con carácter general el instructor debe acceder a la celebración de la prueba no significa que los gastos que ello pueda suponer deban ser soportados por la Administración. El art. 80.3 de la Ley 30/1992, dice que *“En los casos en que, a petición del interesado, deban efectuarse pruebas cuya realización implique gastos que no deba soportar la Administración, ésta podrá exigir el anticipo de los mismos, a reserva de la liquidación definitiva, una vez practicada la prueba. La liquidación de los gastos se practicará uniendo los comprobantes que acrediten la realidad y cuantía de los mismos”*, como puede ser la actuación de peritos ajenos a la Administración.

7.- Los informes. El informe preceptivo del servicio.

Los informes en el procedimiento administrativo tienen por objeto el ilustrar al órgano decisor, a efectos de que su decisión sea lo más acorde posible con el ordenamiento jurídico.

El artículo 82 de la Ley 30/1992, dice que *“se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por disposiciones legales, y los que se juzguen necesarios para resolver, citándose el precepto que los exija o fundamentando, en su caso, la conveniencia de reclamarlos”*, debiendo concretarse en la petición el extremo o extremos acerca de los que se solicita. Con carácter general, su emisión debe efectuarse en el plazo de 10 días, estando facultado el instructor a proseguir con la tramitación del procedimiento si el informe no es emitido en el plazo establecido para ello, excepto en los supuestos de informes preceptivos y determinantes, en cuyo caso, dice el art. 83.3, se podrá suspender el plazo de los trámites sucesivos, cuando así se haya acordado por el órgano competente.

En cuanto a su solicitud, los informes pueden ser facultativos o preceptivos para el instructor y vinculantes o no vinculantes para el órgano decisión. La regla general es que serán facultativos y no vinculantes. Una tercer vía es la que la doctrina conoce como informes habilitantes, que son aquellos en los que se precisa la opinión favorable del órgano consultado para poder dictar resolución en el sentido pretendido en la iniciación del procedimiento, como sucede en los procedimientos de revisión de oficio.

Los informes pueden ser de distinta índole, técnicos, jurídicos o de hecho. El procedimiento general de responsabilidad patrimonial tiene como característica especial en este caso, que considera preceptivo el informe del servicio cuyo funcionamiento haya causado la presunta lesión indemnizable.

La preceptividad de este informe se encuentra totalmente justificada, pues mediante el mismo el correspondiente órgano de la Administración da a conocer al instructor información respecto a la forma en la que se produjo o pudo producirse la lesión y, especialmente de las circunstancias concurrentes en el mismo. Es por ello importante que el informe sea lo más detallado y completo posible, al objeto de determinar tanto los elementos determinantes de la responsabilidad como las posibles circunstancias que den lugar a la rotura del nexo causal, coadyuvando de esta forma en la función instructora que debe llevar a cabo el instructor, especialmente en lo referente a la apertura del periodo de prueba.

Dicho lo anterior, y aunque en el orden del articulado tanto de la Ley 30/1992, como del RRP la regulación de los informes se efectúe con

posterioridad al trámite de audiencia, en el orden procedimental en materia de responsabilidad patrimonial resulta aconsejable que el informe del servicio sea solicitado por el instructor antes de la práctica de la prueba, pues en función de su contenido el instructor puede considerar necesario practicar algún tipo de prueba determinada, ya que como se ha dicho, este informe se refiere a los hechos relacionados con la reclamación. Es por ello que también resulta aconsejable que el instructor traslade al correspondiente órgano una copia de la reclamación al objeto de poder determinar mejor el alcance del contenido del informe

La falta de este informe en el expediente viene siendo considerada por el Consejo Consultivo como una infracción esencial al procedimiento.

8.- El acuerdo indemnizatorio.

La posibilidad admitida con carácter general en el artículo 88 de la Ley 30/1992, de que el procedimiento termine mediante acuerdo, se encuentra recogida de forma expresa en el RRP, diferenciando el momento de proponerlo según la iniciativa sea del instructor o del reclamante y también, según se trate de un procedimiento general o abreviado.

En los procedimientos generales, cuando la propuesta de acuerdo se efectúe a instancia del instructor, la misma debe efectuarse por el órgano competente antes del trámite de audiencia, a cuyo efecto, el art. 8 del RRP dice que *“En cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, el órgano competente, a propuesta del instructor, podrá acordar con el interesado la terminación convencional del procedimiento mediante acuerdo indemnizatorio”*. Si el interesado manifiesta su conformidad con los términos de la propuesta, no será necesario seguir con la fase de instrucción ni tampoco se efectuará el trámite de audiencia, procediendo a remitir al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha el expediente, junto con el proyecto de acuerdo de terminación convencional, si dicho dictamen es preceptivo. En otro caso, se formalizará el acuerdo entre el interesado y el órgano competente de la Administración.

En el supuesto que sea el interesado el que proponga la terminación convencional, ésta deberá tener lugar durante el trámite de audiencia, y ello con independencia de que lo haya hecho o no con anterioridad.

En cuanto al acuerdo indemnizatorio en los procedimientos abreviados, como se ha dicho anteriormente, su propuesta debe efectuarse con ocasión del trámite de audiencia, tanto por la Administración como por el interesado.

9.- El trámite de audiencia.

El trámite de audiencia se configura como una de los ejes sobre los que pivota el procedimiento administrativo, el cual goza de reconocimiento constitucional al estar recogido en el art. 105.c) de la Constitución, de tal forma que su ausencia, cuando proceda, constituye un vicio esencial del procedimiento. Este trámite se encuentra regulado tanto en el art. 84 de la Ley 30/1992, como en el art. 11 del RRP.

9.1.- Tiempo y forma de realización.

El trámite de audiencia debe efectuarse una vez instruido el procedimiento, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, al objeto de que los interesados puedan tener conocimiento de todas las actuaciones resultantes de la instrucción. Es por ello que si después de este trámite el instructor efectúa alguna actuación nueva no conocida por los interesados, debe volver a conferir un nuevo trámite de audiencia.

La duración del plazo de audiencia en estos procedimientos es igual a la prevista con carácter general en la Ley 30/1992, esto es, no inferior a 10 días y no superior a 15.

Como particularidad de los procedimientos de responsabilidad patrimonial cabe citar la exigida en el párrafo segundo del apartado 1 del art. 11 del RRP, que dispone que al notificar a los interesados la iniciación de dicho trámite se les facilitará una relación de los documentos obrantes en el procedimiento, a fin de que puedan obtener copia de los que estimen convenientes.

9.2.- Actuaciones del interesado durante este trámite.

Además de la posibilidad que tienen los interesados de formular alegaciones y presentar documentos, también pueden solicitar la práctica de alguna prueba nueva tendente a acreditar o desacreditar lo que a ellos interese, siendo de aplicación a este caso lo dicho anteriormente respecto a

la prueba. En este caso, con carácter general se deberá conceder a los interesados un nuevo plazo de audiencia.

Como particularidad de este procedimiento, el art. 11.2 del RRP dispone que durante este plazo, lo haya hecho o no con anterioridad, el interesado podrá proponer al órgano instructor la **terminación** convencional del procedimiento fijando los términos definitivos del acuerdo indemnizatorio que estaría dispuesto a suscribir con el Ayuntamiento.

10.- La propuesta de resolución.

Una vez concluida la fase de audiencia al interesado, el instructor debe formular la propuesta de resolución, la cual, junto con el expediente debe ser remitida al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha en los supuestos que la indemnización solicitada sea igual o superior a 601 euros.

La propuesta de resolución debe ajustarse a lo previsto para la resolución en el art. 89 de la Ley 30/1992, por lo que se pronunciará sobre todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo. Además, en el caso de reclamaciones tramitadas a solicitud del interesado, la propuesta debe ser congruente con las peticiones formuladas por el mismo.

Específicamente, dice el artículo 13 debe pronunciarse “*sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cálculo*”. Aunque el RRP se refiera de forma expresa únicamente al nexo causal y, en su caso, indemnización, en aplicación de lo establecido en el art. 89 también debe pronunciarse de forma motivada sobre todos los elementos que constituyen el fundamento de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, esto es, sobre la legitimación activa y pasiva, la prescripción, la acreditación del daño y sobre si concurre alguna circunstancia que, aún existiendo relación causal, pudiera dar lugar a negar la indemnización solicitada, como puede ser la fuerza mayor, la intervención del propio interesado o de un tercero en la producción del daño.

11.- El dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

11.1 Reclamaciones que deben ser dictaminadas con carácter preceptivo.

La modificación del art. 142.3 de la Ley 30/1992, por la Ley 4/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, impuso a los Ayuntamientos la obligación de solicitar al Consejo de Estado o a los órganos consultivos autonómicos su dictamen cuando las indemnizaciones reclamadas fuesen de cuantía igual o superior a 50.000 euros o a la que se estableciera en la correspondiente legislación autonómica. Dado que la Ley autonómica 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha establece en su art. 54.9.a) que el Consejo Consultivo debe ser consultado en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial por cuantía superior a 601 €, parece de ello deducirse que para los Ayuntamientos de esta Comunidad Autónoma resulta preceptivo la solicitud del referido dictamen en todas aquellas reclamaciones que superen dicha cuantía, con independencia de que estas se presenten ante la Administración Regional o ante una Entidad local de la Comunidad Autónoma, puesto que dicho órgano se configura en el art. 38 de la citada Ley 11/2003 como el superior órgano consultivo tanto de la Junta de Comunidades como de las Corporaciones Locales de Castilla-La Mancha.

11.2.- Forma de efectuar la consulta.

El artículo 57 de la Ley 11/2003 establece que *“Las Corporaciones Locales de Castilla-La Mancha solicitarán el dictamen del Consejo Consultivo, a través de la Consejería de Administraciones Públicas (en la actualidad Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas), cuando preceptivamente venga establecido en las leyes”*. En otros casos, la consulta debe efectuarla el Pleno.

Desde el punto de vista formal, del citado precepto se deriva que la consulta la debe efectuar algún órgano que represente a las Corporaciones Locales, pudiendo ser éste tanto el Alcalde como aquél en quien tenga delegadas las funciones, pero no resulta admisible que la consulta la efectúe el propio instructor. Asimismo, la consulta debe realizarse en la forma establecida en la Ley, esto es, a través de la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, que es quien, posteriormente, debe elevar la consulta al Consejo Consultivo.

Desde el punto de vista material, a la consulta se debe acompañar el expediente completo a que haya dado lugar la reclamación de responsabilidad patrimonial, incluyendo en el mismo, de forma preceptiva, la propuesta de resolución o la propuesta de acuerdo indemnizatorio con el interesado o interesados.

11.2.- Plazo de emisión del dictamen.

Aunque el art. 12.2 disponga que el dictamen se emitirá en un plazo máximo de 2 meses, en este punto resulta de aplicación directa lo previsto en el art. 51 de la Ley 11/2003, según el cual el Consejo Consultivo debe emitir su dictamen en el plazo de un mes desde la recepción del expediente, plazo que queda suspendido cuando este Consejo estime que la documentación del expediente no está completa y solicite su subsanación a la Entidad Local a través de la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, según prevé el art. 37 del Reglamento del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, aprobado por acuerdo de la Mesa de las Cortes Regionales de 14 de noviembre de 2002.

11.3.- Carácter del dictamen.

En el supuesto de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, el dictamen emitido por el Consejo Consultivo tiene el carácter de no vinculante para la Corporación, quien puede adoptar libremente su decisión, si bien en la resolución deben expresar en su parte expositiva si se adoptan conforme con su dictamen o si se apartan de él, motivando, en este último caso, las razones de ello (art. 40.4 Ley 11/2003).

12.- La terminación del procedimiento.

La resolución normal de los procedimientos de responsabilidad patrimonial puede ser mediante resolución dictada por el órgano competente o mediante terminación convencional.

Al respecto, el art. 13 del RRP dispone que *“En el plazo de veinte días desde la recepción, en su caso, del dictamen o, cuando éste no sea preceptivo, desde la conclusión del trámite de audiencia, el órgano competente resolverá o someterá la propuesta de acuerdo para su formalización por el interesado y por el órgano administrativo competente para suscribirlo”*. Si no se estima procedente formalizar la propuesta de terminación convencional, el órgano competente debe resolver de forma

motivada la reclamación, pronunciándose sobre cuantas cuestiones se hayan planteado en el expediente y, especialmente, sobre la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cálculo. Obviamente, no resulta preciso pronunciarse sobre la valoración del daño causado cuando no se aprecie relación causal o existiendo ésta, cuando el daño no sea antijurídico por tener el interesado obligación legal de soportarlo.

Existen algunos supuestos en los que, aunque no lo diga el RRP, se estima que no es necesario pronunciarse sobre la relación causal. Así, por ejemplo, sucederá con todos aquellos supuestos que pudieron haber determinado la inadmisión de la reclamación, como son la falta de legitimación activa, pasiva de la Administración o que la reclamación se encuentre prescrita. No obstante esto, en los casos de prescripción, si tampoco existiese relación causal o el daño no fuera antijurídico, resulta aconsejable emitir un pronunciamiento sobre estos extremos, toda vez que la resolución que se dicte es susceptible de recurso contencioso administrativo, y en éste el Juez puede discrepar de la Administración y considerar que la acción no está prescrita. Esta es más una cuestión de oportunidad que de legalidad.

13.- La participación de las entidades aseguradoras.

13.1.- Como promotoras del procedimiento de responsabilidad patrimonial.

Con bastante frecuencia los ciudadanos aseguran sus bienes o personas. En ocasiones, este aseguramiento es obligatorio, como sucede con los vehículos, cuya actividad da lugar a frecuentes reclamaciones de responsabilidad patrimonial de las Administraciones por daños causados en los mismos.

En estos supuestos, es una cuestión pacífica que el asegurador, una vez pagada la indemnización, puede ejercitar los derechos y las acciones que por razón del siniestro correspondieran al asegurado frente a las personas responsables del mismo, hasta el límite de la indemnización, y así se dispone expresamente en el art. 43 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, del Contrato de Seguro. Quizá la cuestión que pudiera suscitar más

problemas es el correspondiente a la prescripción. Esto es, si la *actio nata* se inicia cuando se produjo el daño o cuando el asegurador abonó la indemnización a su asegurado. Al respecto, la jurisprudencia viene declarando que el contrato de aseguramiento no afecta a la prescripción de la acción, por lo que esta se inicia desde el día que el asegurado la pudo ejercitar. (Sent. 5-11-2012 de la Audiencia Provincial de Alicante).

13.2.- La consideración de las aseguradoras como interesadas en los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

Es usual que los Ayuntamientos tengan suscritos con entidades aseguradoras contratos que cubran su responsabilidad civil o extracontractual, teniendo dichos contratos la consideración de contratos privados. Esta circunstancia plantea la cuestión de si estas entidades tienen que ser consideradas necesariamente como interesadas o no. La Ley 30/1992, regula el concepto de interesados en el procedimiento administrativo en su artículo 31, de forma diferente en función del papel que las distintas personas, tanto jurídicas como físicas, tengan en el mismo, distinguiendo entre personas que tienen per se la condición de interesados y personas que pueden tener dicha condición. Dice lo siguiente en su apartado 1: *“Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:*

“a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.

b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.

c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva”.

De la enumeración de los interesados que se efectúa en dicho precepto, se deduce, y así lo ha dicho el Consejo Consultivo, entre otros en su reciente dictamen 35/2013, de 20 de febrero, que las aseguradoras no tienen la condición de interesados directos, ni tampoco sus intereses resultan directamente afectados por la resolución que se dicte, sino que su posible afectación depende del contenido del contrato que, en su caso, tengan suscrito con el Ayuntamiento, puesto que no todas las indemnizaciones que se puedan derivar de las reclamaciones de

responsabilidad patrimonial se encuentran aseguradas. Las obligaciones que deriven del contrato de aseguramiento dependerá de las cláusulas del mismo y, en virtud de las obligaciones allí asumidas, la actitud de la Administración deberá ser una u otra, pero en principio no tienen por qué ser consideradas como interesadas directas. Parece razonable entender que en virtud de dicho contrato el Ayuntamiento haya adquirido la obligación de comunicar a la aseguradora cualquier reclamación de responsabilidad patrimonial que le fuera exigido. De ser así, el Ayuntamiento deberá comunicar a la aseguradora la interposición de la reclamación y de esta forma dicha aseguradora puede adquirir la condición de interesado personándose en el procedimiento, pero si dicha personación no la efectúa no adquirirá dicha condición.

Es lo cierto, sin embargo, que esta postura no es unánime y existen autores como, por ejemplo Tomás Cobo Olvera, que entienden que las aseguradoras deben ser consideradas interesadas directas, lo que implicaría que habría que notificarlas necesariamente el trámite de audiencia.

Asegura este autor que dicha condición de interesadas se deduce de la consideración que hace de las mismas el artículo 21.1.c) de la Ley 29/1988, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, según el cual las aseguradoras de la Administración siempre se considerarán parte demandada junto con la Administración a quienes aseguren. Pero al efecto resulta conveniente reseñar que el referido precepto, que no figuraba en la redacción inicial de la Ley, fue introducido por la disposición adicional decimocuarta de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de julio, modificativa de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, la cual también modificó el art. 9.4 de ésta última, que atribuye a la jurisdicción contencioso-administrativa la competencia para conocer de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, aunque en su producción hubieren intervenido sujetos privados, atribuyendo también a este orden jurisdiccional la competencia cuando el interesado accione directamente contra la aseguradora, junto a la Administración respectiva, a fin de evitar que el orden civil pueda conocer por vía indirecta de reclamaciones por daños producidos por las Administraciones públicas.

Sin embargo, el legislador no consideró necesario llevar esta modificación a la Ley 30/1992, por lo que, a mi juicio, no permite trasladar

automáticamente al orden administrativo una cuestión que el legislador únicamente refiere al orden procesal, cuando, además, no puede alegarse que se puede causar indefensión de la aseguradora, la cual siempre tendrá la facultad de personarse en el expediente.

13.3.- El papel de las aseguradoras en la tramitación del procedimiento.

Cuestión distinta, pero no menos importante, es el papel que en algunos procedimientos adoptan las compañías aseguradoras. Ya en sus Memorias de 2004 y del 2010, el Consejo Consultivo dijo que *“la compañía aseguradora no debe interferir en las funciones instructoras y decisorias que sólo a la Administración corresponden, ni puede atribuírsele facultades de negociación e intervención (...) que mediaten la voluntad del órgano administrativo competente o incidan en la decisión administrativa relativa a la adopción del correspondiente acuerdo indemnizatorio”*. Es decir, la aseguradora podrá comparecer, aportar documentos y solicitar prueba, esto es, podrá tener la consideración de parte interesada, pero no más. No debe asumir el papel cuasi decisorio que en algunos expedientes de los Ayuntamientos se detecta, en los que la función del instructor prácticamente se limita a actuar de intermediario entre el reclamante y la compañía aseguradora. Por otra parte, la posición que tenga la compañía aseguradora, tanto sea a favor como en contra, no necesariamente debe condicionar la propuesta de resolución ni la resolución final, puesto que ésta ha de dictarse en consideración al resultado obtenido de la tramitación del expediente. Sucede a veces, que alguna compañía aseguradora, cuando tiene conocimiento de la reclamación y sin esperar a la resolución del procedimiento, procede a abonar al reclamante la indemnización que considera que le corresponde descontando la franquicia que tenga fijada con el Ayuntamiento. Esta actuación resulta irregular y no debe condicionar la decisión final. El único reflejo que ha de tener esta actuación de la aseguradora es la de efectuar una minoración de la indemnización solicitada, pero el procedimiento debe proseguir hasta su resolución final y con independencia de esta anormal actuación de alguna aseguradora.