

REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO MILITAR

88

JULIO
DICIEMBRE
2006

Escuela Militar de
Estudios Jurídicos

Ministerio de Defensa



DOCTRINA LEGAL DEL CONSEJO DE ESTADO

Por José-Leandro Martínez-Cardos Ruiz
Letrado del Consejo de Estado

SUMARIO:

I. Comentario general de doctrina legal.- II. Doctrina legal del Consejo de Estado: 1. Disposiciones administrativas de carácter general.

I. COMENTARIO GENERAL DE DOCTRINA LEGAL

1. LA ACTUALIZACIÓN DE LAS CANTIDADES CON QUE SE INDEMNIZA

La regla del artículo 141.3 de la Ley 30/1992 exige diferenciar entre dos cuestiones, el cálculo de la indemnización, que ha de hacerse con arreglo al momento en que se produce “efectivamente” la lesión, y su actualización, a la fecha en que se resuelve el procedimiento. La producción efectiva de la lesión suele identificarse con el hecho lesivo, aunque no es lo mismo; cuando se trata de lesiones personales, se atiende al momento de curación o “determinación del alcance de las secuelas” (por la regla del artículo 142.5), buscando el momento de “estabilización” de tales lesiones.

Ahora bien, esas correcciones, que tratan de atenuar el alcance de aplicación de la actualización (precisamente por razón de las tendencias restrictivas en su interpretación), no son adecuadas. El tenor de la Ley impone atender a la fecha de la lesión, que tanto quiere decir como hecho lesi-

vo. La curación o determinación del alcance de las secuelas tiene relevancia para la valoración económica de las mismas (por regla general conforme al baremo de indemnización para los accidentes de tráfico). La “estabilización” opera como límite al instituto de la prescripción (tal es la regla del artículo 142.5). Así pues, si la actualización se realiza correctamente no es necesario desvirtuar el momento del cálculo inicial.

Esa actualización atiende al criterio de reparar el retraso en el cumplimiento por la Administración de atender su deber de indemnizar y tal fue el motivo de la reforma de la Ley 4/1999 que da al artículo 141.3 su actual redacción. El retraso en el cumplimiento no es asimilable a la indemnización de daños y perjuicios, que surge por el incumplimiento de la obligación con arreglo a la regla general del artículo 1101 CC, y que, convertida en una obligación monetaria se traduce en el pago de los intereses legales (artículo 1104 CC). El pago de los intereses completa el monto total a resarcir pero requiere de una base (porque la obligación ha de ser líquida, cierta y determinada); la regla civil adopta cierta peculiaridad en el Derecho público en la medida que esa certeza requiere de un procedimiento administrativo que comporta el transcurso de un plazo de tiempo, y frente a la misma la solución es la adoptada por el artículo 45 LGP, que en realidad convierte en una carga del interesado y afectado el transcurso del plazo de duración del procedimiento. Esa configuración es la que llevó a la jurisprudencia también a imputar al propio interesado la dilación en reclamar, fijando como cuantía base la reclamada al iniciarse el procedimiento con el argumento de ser la compensación fijada entonces por el propio reclamante.

La redacción vigente del artículo 141.3 tiene otro alcance y significado. La actualización supone la conversión monetaria del cálculo inicial, referido al momento del hecho lesivo, hasta la fecha en que se resuelve el procedimiento iniciado y atiende a la doctrina del Consejo de Estado que fue construida desde el año 1968 en relación a los contratos administrativos. En cuanto tal, supone una revisión de la valoración inicial que atiende a la consideración de la prestación de reparación como deuda de valor.

Siendo así y en el caso de lesiones personales no se realiza una “actualización”, en el sentido legal mediante la aplicación del baremo vigente para evaluar el importe de las lesiones en el momento de dictarse la resolución del expediente. Cuando hay una demora grande, como se ha apreciado en numerosos expedientes este año, de entre dos a seis años, las diferencias de valoración son extremadamente sensibles y quiebran enteramente el concepto de actualización. De un lado la formación anual de ese baremo tiene la finalidad de ajustar el criterio de solidaridad que rige en

materia del seguro conforme a la legislación de la Unión Europea, a las posibilidades financieras de las entidades del ramo, y su repercusión principal, en términos económicos, atañe a la formación de reservas por dichas entidades. Desde la perspectiva del afectado atiende al momento temporal de producción del daño, precisamente porque en ese momento la exigencia del regulador respecto de las entidades aseguradoras es diferente. Entenderlo de otro modo supondría estar en un sistema tasado de indemnizaciones por daños corporales, que no es el vigente, y lleva a una discriminación no deseada entre las víctimas, pues aquellas que son atendidas prontamente reciben una cantidad muy inferior a las que lo son después, desvirtuándose el concepto de deuda de valor para aproximarse al de “pago de la sangre” de las antiguas costumbres germánicas. Además se produciría un enriquecimiento injusto, en la medida de que quien efectúa el pago es la Administración del Estado con recursos generados por los ingresos públicos, que se distribuyen mediante el sistema tributario, entre toda la población. No ha de olvidarse que además de estarse ante el pago de la indemnización debida, se está, sobre todo, en una función de gasto público.

Por ello convendría fijar con claridad un criterio en esta materia, particularmente para el proceder normal de la Administración, haciendo efectiva la regla de igualdad en la aplicación de la Ley que se impone mediante el valor del precedente administrativo, fijando éste mediante instrucciones de servicio o circulares.

2. LA REPARACIÓN IN NATURA

El artículo 141.4 de la ley 30/1992 plantea esta posibilidad, que cobra especial relevancia en materia de obras públicas. Particularmente sucede en bastantes ocasiones que el daño ocasionado por la construcción de una vía pública ocasiona daños que, de modo natural, han de ser reparados en especie, como la destrucción de una arqueta o tubería, la formación de grietas en un inmueble a causa de las obras, el deterioro de cultivos, etcétera. De hecho en gran número de expedientes se plantea esta posibilidad como forma de solución del conflicto.

Ahora bien, cuando esos expedientes de responsabilidad llegan a su fase de consulta suele haber transcurrido un tiempo dilatado entre el momento en que aquella reparación in natura era adecuada y necesaria y el actual. Aceptar al concluir el procedimiento administrativo esa posibilidad supondría dejar sin atender el daño ocasionado por la tardanza en su

aplicación. Y, en la medida en que la reposición de un elemento destruido u otra modalidad de reparación de esa índole, tiene una concreta valoración económica, es más práctico resarcir el importe que resulte, que comprendería también el de aquella demora, salvo que haya una aceptación expresa y cercana en el tiempo del interesado.

Ello convierte a esta modalidad en una más cercana al mutuo acuerdo, aun cuando técnicamente no reviste la modalidad del artículo 88 de la Ley 30/1992, razón por la que se está ante una posibilidad, contemplada por la ley y que de modo natural resultaría oportuna, en desuso.

Desde la perspectiva del actuar administrativo se lograría una mayor eficiencia si esa posibilidad, ofrecida y aceptada inicialmente por el interesado, diera lugar a la tramitación simplificada y acelerada del expediente. O bien, en los casos en que se plantea más tardíamente, si se articulase un mecanismo de conformidad sustitutorio del trámite de audiencia y previo a una resolución también inmediata del procedimiento, lo que requeriría una tramitación igualmente más corta de la consulta al Consejo de Estado, que fácilmente puede alcanzarse mediante una fórmula de despacho como la sugerida.

3. LA INTERRUPCIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN

Se plantea la eficacia interruptiva de la prescripción respecto de actuaciones civiles seguidas frente a terceros (ajenos a la Administración general del Estado) y en relación con procedimientos penales, lo que sugiere ciertas reflexiones.

La iniciación de procedimientos civiles puede tener alcance interruptivo de la prescripción en la medida en que se ajuste a la regla del artículo 1973 CC, y haya, como proclama la jurisprudencia, “una relación razonable con el objeto de la reclamación y las circunstancias de la misma”. La referencia al “objeto” tiene importancia en la medida en que, tratándose de responsabilidad patrimonial del Estado, se está ante un hecho lesivo imputable a la actuación administrativa, sin que sea posible escindir el hecho ni de la lesión que causa ni de la imputación al funcionamiento del servicio público. Por eso cuando el procedimiento civil se dirige contra terceros a quienes se estima responsables, se está excluyendo la reclamación frente a la Administración en el sentido del artículo 1973 CC y no se puede dar virtualidad interruptiva de la prescripción a ese proceder. Ello sucede cuando en un accidente se ejerce una acción civil, que luego fracasa, frente a la entidad aseguradora o ante el Consorcio de Compensación de Seguros.

Cuando se trata de procedimientos penales se suscita la cuestión en la medida en que el mismo no se dirige frente a la Administración del Estado. Ahora bien, una vez que la regla del artículo 146.2 de la Ley 30/1992 suprimió (con la reforma de la ley 4/1999) la no interrupción por cualquier proceso penal, habría de estarse, como regla general, a la medida en que el procedimiento seguido tiene como efecto la fijación de la certeza de los hechos y la concreción de su posible atribución a una actuación administrativa. Es decir, si a través del procedimiento resulta posible, con una investigación de los hechos, concretar la medida en que el funcionamiento del servicio público concurrió a los mismos, tendría virtualidad interruptiva de la prescripción y no en caso contrario. Ello requiere atender al objeto del proceso penal y su delimitación en el seno del mismo, y en estos casos por la primera actuación penal, la incoación de diligencias, en relación con la que concluye el proceso. Cuando el proceso tiene una finalidad que sirve para determinar los hechos, como es la determinación de la cuantía máxima de responsabilidad a exigir conforme al artículo 13 de la Ley sobre la responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor (Real Decreto legislativo 8/2004 de 29 de octubre), y establecer sus circunstancias, entonces sí surte ese efecto interruptivo de la prescripción. No en caso contrario.

Ello exige determinar los momentos entre los cuales se entiende interrumpida la prescripción. Dado que la finalidad de la misma es la de permitir, sin dejar en indefensión al interesado, concretar las circunstancias de esa imputación del hecho lesivo al actuar administrativo, los tendrá a partir del momento en que se inicia por denuncia o querrela o de oficio el proceso penal, y hasta el momento en que se dicta la resolución que o bien le pone término o bien, tras el mismo, contribuye a aquella fijación (como es la determinación de la cuantía máxima de responsabilidad, en el caso del artículo 13 de la ley sobre responsabilidad civil en la circulación aludido, que normalmente se produce una vez terminado el proceso penal).

Finalmente hay casos en que se pretende ese efecto interruptivo de la prescripción “ad cautelam”, cuales son las quejas formuladas, normalmente por entidades aseguradoras, “a los solos efectos de interrumpir la prescripción”. La cuestión que plantean es la de que, a los efectos del artículo 1973 CC, es necesario identificar el objeto de la reclamación y se requiere el efectuarla; desde la perspectiva administrativa obliga a tramitar el procedimiento y a calificar la manifestación hecha de algún modo que no tiene cabida en el mismo, bien como desistimiento de la acción, bien como petición de suspensión. En efecto la suspensión por causas imputables al interesado tiene un tratamiento propio en el procedimiento admi-

nistrativo, que es el de la caducidad del artículo 92 de la Ley 30/1992; y el desistimiento también, con la consecuencia añadida de no interrumpir la prescripción. En realidad, desde la óptica del particular afectado se trata de una protesta con reserva de su acción; sin embargo en el Derecho público esta figura, la reserva no puede cumplir una función análoga a la que desempeña en el Derecho privado porque las competencias públicas no son disponibles y tampoco el interés público.

La fórmula más adecuada sería la de iniciar la tramitación del procedimiento a la vista de una manifestación escrita de esa índole, y utilizar el mecanismo del artículo 92 de la Ley 30/1992, dando lugar a la terminación del procedimiento por caducidad si el interesado persiste en su deseo de suspensión del mismo. La posibilidad del artículo 71 de la Ley 30/1992, que llevaría a la inadmisión de la petición, resultaría excesivamente rigorista para la finalidad real perseguida. Para actuar de otro modo, y conceder el efecto querido, de reserva, que es la posición real de las entidades aseguradoras al actuar así, sería precisa una norma reglamentaria que modulase tales efectos.

4. LAS RECLAMACIONES DE GUARDIAS CIVILES POR LESIONES ACAECIDAS EN SERVICIO DE TRÁFICO

Son frecuentes, por otra parte, la presentación de reclamaciones por parte de Guardias Civiles por lesiones sufridas en el ejercicio de sus funciones y que se basa en el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. A este respecto debe tenerse en cuenta que las indemnizaciones correspondientes son debidas ante todo en atención al deber de protección de la Administración del Estado respecto de sus funcionarios, como es la doctrina consolidada del Consejo de Estado, conforme a la cual, estándose ante un título específico de indemnización no cabe acudir al procedimiento de responsabilidad patrimonial.

Ello no obstante, en la medida en que ese título específico fuere insuficiente o su falta de aplicación impidiera el resarcimiento debido, el instituto de responsabilidad patrimonial permitiría atender las reparaciones debidas, pero precisamente por la razón de esa insuficiencia o falta.

Es decir, la posible responsabilidad por funcionamiento del servicio público de carreteras no tendría cabida en ninguno de los dos casos, si bien esa posible insuficiencia daría lugar a la tramitación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial que habría de serlo por parte del Ministe-

rio del Interior, y en el seno del cual cabría determinar el hecho lesivo mediante la petición de los informes pertinentes a la demarcación de carreteras.

Para que pudiera examinarse una posible responsabilidad patrimonial por funcionamiento del servicio de carreteras habría de estarse ante una situación de falta de servicio por parte del guardia civil implicado, mereciendo entonces el mismo trato que cualquier otro particular.

II. DOCTRINA LEGAL

1. DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE CARÁCTER GENERAL

“1. El proyecto de Real Decreto tiene por objeto para la reforma del Comité de Regulación Ferroviaria.

El citado Comité está regulado en los artículos 82 y siguientes de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, y en el título VI del Reglamento del Sector Ferroviario, aprobado por Real Decreto 2387/2003, de 17 de noviembre. Su existencia trae causa de la Directiva 2001/14/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria y la aplicación de cánones por su utilización, cuyo artículo 30.1 impuso a los Estados miembros la obligación de constituir un organismo regulador independiente del administrador de infraestructuras, del organismo de tarificación, del adjudicador de capacidad y de los candidatos a operadores ferroviarios.

2. El Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de febrero de 2005, por el que se adoptan mandatos para poner en marcha medidas de impulso a la productividad, publicado en el Boletín Oficial del Estado de 2 de abril del mismo año, dispone en su apartado 3, decimotercero (“Mandato al Ministerio de Fomento para que cree un regulador independiente del mercado del transporte ferroviario”) que *“el Ministerio de Fomento presentará al Gobierno, antes del 1 de noviembre de 2005, un anteproyecto de ley por el que se modifique la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario, con el objetivo de crear un Comité de Regulación Ferroviaria independiente como ente regulador del mercado del transporte ferroviario que contribuya a impulsar la eficiencia, objetividad y transparencia en el funcionamiento de los mercados ferroviarios, en beneficio de todos los sujetos que operan en dicho sistema y de los usuarios y consumidores. En dicho anteproyecto se desarrollarán, asimismo, la estructura y funciones*