



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 0 / 1 9 9 3

La Laguna, a 29 de junio de 1993.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno en relación con la *Propuesta de Resolución formulada en el expediente de indemnización por daños sufridos en vehículo propiedad particular de F.D.O. (EXP. 27/1993 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

A consulta preceptiva del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, se interesa de este Organismo su parecer en relación con la Propuesta de Resolución formulada en el expediente, incoado por la Consejería de Obras Públicas, de indemnización por daños sufridos por el vehículo de referencia, a consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras, a la legislación que resulte de aplicación, constituida, fundamentalmente, por la Ley 4/84, de 6 de julio, de este Consejo; la Ley Orgánica 3/80, de 23 de abril, del Consejo de Estado, la Ley y el Reglamento de Expropiación Forzosa, así como las leyes de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y de Procedimiento Administrativo.

II

La Propuesta de Resolución sometida a Dictamen concluye un procedimiento, iniciado el 15 de enero de 1993, de reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias. La naturaleza de dicha Propuesta de Resolución determina la competencia del Consejo Consultivo para emitir el presente Dictamen y la legitimación del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno para recabarlo, según resulta, para la primera, del art. 10.6 de la Ley del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con los arts. 22.13 de

* **PONENTE:** Sr. Trujillo Fernández.

la Ley Orgánica del Consejo de Estado y 134.3 del Reglamento de Expropiación Forzosa (REXF); y, para la segunda, del art. 11.1 de la Ley constitutiva de este Consejo.

La fecha de iniciación del procedimiento determina que su tramitación se regule por los arts. 122 de la Ley de Expropiación Forzosa (LEXF), 134 al 138 RExF, 40.3 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (LRJAE) y, supletoriamente, por la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA) según el art. 1.2 y disposición final 1ª.3 de esta última en relación con el Decreto de 10 de octubre de 1958; ya que éste es el Derecho procedimental aplicable según la disposición adicional 3ª y la disposición transitoria 2ª de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) en relación con la disposición transitoria del Real Decreto 429/93, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP). La aplicación de esta regulación estatal es impuesta por el art. 33.1 de la Ley territorial 14/90, de 26 de julio, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (LRJAPC) en relación con los arts. 149.1.18º de la Constitución (CE) y 32.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan).

III

El procedimiento se inicia por el escrito que F.D.O. presenta en la Consejería de Obras Públicas solicitando el resarcimiento de los daños que sufrió el vehículo de su propiedad al colisionar con una rama de árbol de grandes proporciones cuando lo conducía el día 7 de diciembre de 1992 por la carretera C-230, en el sentido Arucas-Teror, a unos 300 mts., antes de llegar al p. k. nº 9 y a 100 mts. de la entrada de la finca de Osorio.

La legitimación del reclamante, acreditada como está en el expediente su titularidad sobre el vehículo dañado, resulta del art. 23.a) LPA en relación con los arts. 106.2 CE y 40 LRJAE, vigente cuando la producción del daño y sustituido actualmente por el art. 139 LRJAP-PAC.

La titularidad del servicio público, a cuyo funcionamiento se imputa la causación del daño, corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, conforme a los arts. 29.13 EACan, 2 de la Ley 2/89, de 15 de febrero, de Carreteras de Canarias (LCC) y al

Real Decreto 2.125/84, de 1 de agosto, de traspaso de funciones y servicios en materia de carreteras a la Comunidad Autónoma, sin que esa titularidad haya sido alterada (art. 2 LCC y disposición transitoria 1ª LRJAPC) por la transferencia a los Cabildos Insulares en materia de carreteras -art. 47.2 h) de la Ley 8/86, de 18 de noviembre; Decreto 65/88, de 12 de abril; disposición adicional 1ª.k) LRJAPC-, pues no ha tenido efectividad (disposiciones transitoria 3ª LRJAPC y adicional del Decreto 65/88).

El órgano competente para dictar la Resolución propuesta es el Consejero de Obras Públicas (arts. 27.2 LRJAPC; 49.1 Ley 7/84, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma; 40.3 LRJAE y 134.1 RExF) y la forma de Orden Departamental es la que impone el art. 42 de la Ley 1/83, de 14 de abril, del Gobierno y Administración Pública de la Comunidad Autónoma.

La reclamación de indemnización se ha interpuesto dentro del plazo de un año que establecía el art. 40 LRJAE, por lo que procede resolver sobre el fondo.

IV

1. Del expediente incoado resulta, según declara el reclamante en su solicitud, que había colisionado con una rama de grandes proporciones "que imagino que debido a la lluvia y al tiempo reinante se había desprendido unos minutos antes", aportando como prueba el atestado realizado por la Policía Municipal del Ilustre Ayuntamiento de la Villa de Teror, en el que se señala que, efectivamente, se produjo el accidente. Incoado el correspondiente expediente al amparo del art. 40 LRJAE, se recaba informe al equipo de vigilancia, que expresa desconocer las causas del accidente, puesto que no se han visto ni ramas ni árboles caídos en aquel lugar, informando, por otra parte, el ingeniero técnico industrial de la Consejería de Obras Públicas que "los daños objeto de la reclamación no fueron reconocidos, puesto que el reclamante no dio cuenta a este servicio para su examen", estimando no obstante correcta la valoración de los mismos a la vista de las facturas presentadas. Con fecha 16 de febrero de 1993, el Jefe del servicio de carreteras emite un informe desfavorable a la petición "al no existir causa directa entre el accidente y los elementos de la carretera", concediéndose posteriormente al reclamante trámite de audiencia por término de 10 días "a fin de que pueda formular las alegaciones y presentar las

pruebas que estime convenientes", contestando el reclamente cuando ya había transcurrido el plazo fijado al efecto. La Propuesta de Resolución se pronuncia favorablemente a la indemnización, al considerar que "ha quedado acreditada la relación de causalidad entre el funcionamiento anormal del servicio público y el daño sufrido".

2. La responsabilidad de la Administración por el funcionamiento de los servicios públicos tiene su fundamento constitucional en el art. 106.2 CE, que garantiza la reparación de los daños no expropiatorios causados por la Administración en los bienes y derechos constitutivos del patrimonio particular de los ciudadanos. De acuerdo con los arts. 121 y 122 LExF y 40 LRJAE, se trata de una responsabilidad directa y objetiva, cubriendo tanto los daños ilegítimos que sean consecuencia de una actividad culpable de la Administración o de sus agentes, como los causados involuntariamente y los resultantes del riesgo creado por la existencia misma de ciertos servicios públicos, abarcando hechos que, aunque insólitos, tienen lugar dentro de las virtualidades propias que encierra el funcionamiento de esa actividad o servicio, a pesar de ser independientes del actuar del órgano administrativo y de ser imposibles de evitar empleando la máxima diligencia (caso fortuito). Sólo en aquellos casos de acontecimientos extraños y exteriores al funcionamiento del servicio público, absolutamente imprevisibles en el seno de éste, no existe responsabilidad patrimonial de la Administración (fuerza mayor). En segundo lugar, el daño debe ser antijurídico, es decir, el ciudadano no tiene el deber jurídico de soportarlo, en tanto no existan causas de justificación que legitimen ese perjuicio. Además, debe tratarse de un daño individualizado en relación con una persona o grupo de personas, real y efectivo y, por último, evaluable económicamente. Finalmente, se requiere la existencia de un nexo causal entre la realización del daño y el funcionamiento normal o anormal de un servicio público.

Ahora bien, debe distinguirse entre la serie causal que lleva a la producción del daño y la imputación objetiva del mismo. La primera, es una cuestión de hecho, libre de valoraciones jurídicas, consistente en la comprobación de las condiciones que llevan a la producción de un resultado dañoso, entre las que debe incluirse como *conditio sine qua non* el funcionamiento de un servicio público; la imputación objetiva permite predicar, mediante criterios jurídicos, que el resultado es objetivamente atribuible al funcionamiento del servicio público. En definitiva, para la existencia del nexo causal es necesario que, una vez determinada la presencia en

la serie causal del funcionamiento de un servicio público, concurra un criterio jurídico que impute a dicho servicio la causación del resultado.

En el expediente no está demostrada la presencia de la rama de árbol sobre la calzada de la vía, lo cual es capital para la existencia de nexo causal entre el hecho dañoso y el funcionamiento del servicio público. En efecto, si bien el reclamante en la declaración prestada ante la Policía Local señala que a ambos márgenes de la carretera existían árboles, sin embargo no se acredita, como se señala, la presencia de la rama en la vía, ni que, de existir, se debiese a cualquier actuación del servicio público de carreteras, como pudiera ser la realización de labores de poda de árboles, o a circunstancias climatológicas o, incluso, al mal estado de los árboles. En resumen, no hay ningún elemento probatorio que permita sustentar la imputación objetiva del hecho dañoso al funcionamiento de ese servicio público. Sin tal imputación objetiva no existe nexo causal entre el daño y dicho funcionamiento ni, por ende, responsabilidad de la Administración autonómica. Hay que poner de relieve que la carga de probar que el origen del daño se debe al funcionamiento del servicio público de carreteras corresponde al reclamante (arts. 1.214 del Código Civil, 134.2 RExF y 88.2 LPA, sustituidos ahora por los arts. 5.3 y 6.1 RPRP), por lo que si no prueba tal conexión, entonces la Administración no está obligada a resarcir.

En este punto, deben traerse a colación las siguientes cuestiones. En primer lugar, el atestado realizado por la Policía, como correctamente se señala en el informe del Jefe del Servicio de Carreteras, sólo prueba el accidente, pero no las causas del mismo. En segundo lugar, y en relación con el trámite de alegaciones y prueba que se concede al interesado al amparo del art. 91 LPA, debe tenerse en cuenta que la legislación procedimental contempla la práctica de pruebas como un acto previo al acto de la vista y audiencia del expediente al interesado, ya que ordena que se proceda a este último una vez instruido el expediente e inmediatamente antes de redactar la Propuesta de Resolución, con el fin de que el interesado, después de valorar el conjunto de lo actuado, alegue lo que convenga a sus derechos e intereses. De este trámite sólo se puede prescindir, de acuerdo con el art 91.3 LPA, cuando en el expediente no figuren ni sean tenidos en cuenta en la Resolución otros hechos, alegaciones y pruebas que los aducidos por el interesado. Sin embargo, en el presente procedimiento se fusionan ambos actos, de prueba y de audiencia, ya que al mismo tiempo que se traslada al interesado el informe-

propuesta del Jefe del Servicio de Carreteras, se le abre el trámite de audiencia y el de proposición de prueba.

Esta irregularidad procedimental puede determinar la anulabilidad de la Resolución proyectada en caso de que se haya producido indefensión (art. 48.2 LPA). Sin embargo, en este caso no puede mantenerse que tal indefensión se produzca, ya que al no contestar el interesado dentro del plazo previsto para ello, en el que podía haber señalado la práctica de nuevas pruebas, el trámite de audiencia no es preceptivo por cuanto que no se han aportado nuevos datos al expediente que hayan de ser tenidos en cuenta en la Resolución. Se trata, en todo caso, de un incumplimiento imputable al interesado, quien fue debidamente notificado, según consta en el expediente. Aún así, en la Propuesta de Resolución se tienen en cuenta expresamente estas alegaciones, en las que si bien se cita un testigo, no se acompaña declaración alguna del mismo.

Por otra parte, la Propuesta de Resolución funda la estimación de la indemnización solicitada en que considera acreditada la relación de causalidad entre el funcionamiento anormal del servicio público y el daño sufrido, toda vez que se han presentado pruebas suficientes, sin que exista dato alguno que pudiera contradecir las pruebas aportadas. A nuestro juicio, se parte de una calificación errónea de la prueba por cuanto que el único documento que pudiera tener tal consideración es el atestado de la policía y en él no se señala por comprobación directa del funcionario que el accidente se produjera por chocar contra una rama. El resto de las "pruebas" que tiene en cuenta la Propuesta son las propias manifestaciones del interesado.

C O N C L U S I Ó N

El reclamante no ha demostrado que el hecho que originó los daños a su vehículo haya sido causado por el funcionamiento del servicio público de carreteras, por lo que no procede la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica por los daños producidos.