



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 28/1993

La Laguna, a 14 de julio de 1993.

Solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno en relación con la *Propuesta de Resolución formulada en expediente de indemnización por daños sufridos en el vehículo propiedad de J.F.F.A. (EXP. 29/1993 ID)**.

FUNDAMENTOS

I

A consulta preceptiva del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, se interesa del Consejo Consultivo Dictamen sobre la Propuesta de Resolución formulada en el expediente tramitado por la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas para decidir sobre la indemnización por daños ocasionados por el funcionamiento del servicio público de carreteras en el vehículo de referencia. El presente Dictamen ha de fundamentarse en la Constitución, el Estatuto de Autonomía de Canarias, la Ley 4/84 de este Consejo, la Ley Orgánica 3/1980, de 23 de abril, del Consejo de Estado, la Ley de Carreteras de Canarias, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, la Ley de Expropiación Forzosa y su Reglamento, la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, la Ley de Procedimiento Administrativo, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial y demás normas que resulten de aplicación.

* PONENTE: Sr. Fernández del Torco Alonso.

II

La Propuesta de Resolución sometida a Dictamen concluye un procedimiento, iniciado el 8 de julio de 1992, 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 4/84 en relación con los arts. 22.13 de 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 de su Reglamento, 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 las disposiciones adicional 3ª y transitoria 2ª de la Ley 30/1992, 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 429/1993, 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 14/1990, 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 inició por el escrito que la Procuradora M.P.G., en nombre de J.F.F.A., cuya representación acredita mediante copia autorizada de escritura de poderes, dirigió al Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas el 8 de julio de 1992 para reclamar una indemnización por los daños causados el 15 de agosto de 1991 al vehículo propiedad de su poderdante por el funcionamiento del servicio público de carreteras.

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 2/1989, de 15 de febrero, de Carreteras de Canarias (LCC) y al Real Decreto 2.125/1984, 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 8/1986, de 18 de noviembre; Decreto 65/1988, de 12 de abril y disposición adicional 1ª.k) LRJAPC- pues no ha tenido efectividad (disposición transitoria 3ª LRJAPC y disposición adicional del Decreto 65/1988).

El órgano competente para dictar la Resolución propuesta es el Consejero de Obras Públicas (arts. 27.2 LRJAPC; 49.1 Ley 7/1984, 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 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y Administración Pública de la Comunidad Autónoma. La reclamación de resarcimiento se ha interpuesto dentro del plazo de un año que establecía el art. 40 LRJAE, por lo que procede resolver sobre el fondo.

En la tramitación del expediente no se ha observado el art. 91.1 LPA, pero este incumplimiento no genera indefensión para el reclamante, porque en el presente expediente y Proyecto de Resolución concurren las circunstancias del art. 91.3 LPA.

IV

1. El escrito de reclamación relata que el vehículo de J.D.A. (vehículo A), circulaba por la carretera C-822 en sentido a Santa Cruz y que al llegar a la altura de "Los Menores" saliendo de una curva se encontró sobre la calzada de su carril con "unas piedras de considerables dimensiones" con las que colisionó lanzando una de ellas contra la rueda derecha del vehículo que circulaba en dirección contraria y

propiedad del reclamante (vehículo B), el cual perdió su control por lo que embistió al primer vehículo (vehículo A).

Como el origen de las piedras sobre la calzada se imputa a un desprendimiento desde el talud rocoso del margen de la carretera por el que circulaba J.D.A. (vehículo A); el reclamante, J.F.F.A, considera que la Administración canaria es responsable de los daños que sufrió su vehículo (B), por colisionar con el del primero.

No consta en el expediente que J.D.A., cuyo vehículo (A), hubo de sufrir mayores daños por la colisión con esas "piedras de considerables dimensiones" y posterior embestida del vehículo del reclamante (B), haya reclamado a la Administración la indemnización de esos daños; reclamación que debió interponer antes del 15 de agosto de 1992, fecha en la que vencía el plazo de un año previsto en el art. 40 LRJAE y en la que estaba en sus inicios el presente expediente, al cual se debió incorporar esa hipotética reclamación en virtud del art. 73.1 LPA. Si tal no ha hecho J.D.A. habrá sido, bien porque ha renunciado a exigirle responsabilidad al servicio público de carreteras, bien porque ha encontrado alguien que haya considerado conveniente hacerse responsable de los daños de su vehículo (A).

Sea como fuere, está claro que del propio escrito que motivó la iniciación del procedimiento resultaba la existencia de un interesado, J.D.A, cuyo derecho a indemnización podía ser directamente afectado en la hipótesis de que la Resolución estimara que no existían los supuestos fácticos para la declaración de la responsabilidad patrimonial de la Administración, por lo que debió habersele comunicado la tramitación del expediente (arts.23.b) y 26 LPA).

2. El hecho que relata el reclamante como fundamento de su derecho a ser indemnizado no está acreditado por ningún material probatorio obrante en el expediente.

En efecto, no se puede considerar como prueba la declaración de un particular, datada el 10 de septiembre de 1992, más de un año después del accidente, que no es prestada en el seno del procedimiento ante órgano alguno de la Administración, sino que es recogida por el propio reclamante.

Hay que tener en cuenta que el art. 88.1 LPA admite cualquier medio de prueba, es decir, cuantos medios de prueba se admiten en nuestro Ordenamiento jurídico. Uno de ellos es la prueba testifical a la cual es de esencia que se preste ante un

órgano público que garantice la capacidad del testigo, indague sus condiciones de imparcialidad y asegure la existencia de la declaración y correspondencia con su plasmación escrita. Sin estos requisitos esenciales derivados de los arts.1.244 a 1.248 del Código Civil y 637 a 666 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, no se puede hablar de prueba testifical en nuestro Ordenamiento.

Tampoco demuestra la existencia del hecho dañoso, acaecido el 15 de agosto de 1991, el informe que el Jefe de Sección de Obras III emite a solicitud del Jefe de Servicio de carreteras. Esta solicitud, de 8 de febrero de 1993, solicita informe sobre los hechos refiriéndolos al 15 de agosto de 1992. El Jefe de sección de Obras III contesta aludiendo expresamente a dicho 15 de agosto de 1992 "que consultado el encargado de zona manifiesta que efectivamente en ese lugar y fecha hubieron (sic) desprendimientos".

Dejando a un lado la llamativa coincidencia que el 15 de agosto de dos años sucesivos se hayan producido, al parecer, desprendimientos en un mismo punto de la carretera, es manifiesto que ese lacónico informe se refiere a desprendimientos producidos en distinto día y año. Además, el informe no es tal, pues no recoge un juicio de su redactor o un conocimiento directo de éste o que se haya obtenido de actuaciones administrativas documentadas a las que se remita, sino que dice que se basa en un informe del encargado de la zona, el cual no se acompaña ni se refiere dónde consta. No es necesario recordar que el procedimiento administrativo está regido por el principio de escritura y que los informes de los arts. 84 y 86 LPA son informes que deben emitirse por escrito, precisamente por el órgano al que se solicitan y que deben contener la opinión sobre todos y cada uno de los extremos de la consulta (art. 84.2 LPA); además, como son declaraciones de juicio deben estar motivadas porque la expresión racional del juicio en que consisten es precisamente la motivación. El informe del Jefe de Sección de Obras III no reúne ninguno de estos requisitos: no acredita cómo tuvo conocimiento del desprendimiento en cuestión, ni expresa las actuaciones que se realizaron para comprobar su existencia y origen, ni los trabajos que se realizaron para desembarazar la calzada de esas "piedras de considerables dimensiones", ni las medidas que se tomaron para asegurar el talud rocoso y evitar la repetición de desprendimientos, ni si a consecuencia del desprendimiento se produjo algún accidente de tráfico. En definitiva, no aporta el más mínimo indicio sobre si los daños al reclamante fueron producidos por el

funcionamiento del servicio público de carreteras. Ello, con independencia de que como el informe es una declaración de juicio del órgano que lo emite, en cuanto opinión o juicio, no puede tener eficacia probatoria sobre los hechos a que el mismo se refiere (STS de 20 de febrero de 1985).

En lo que concierne al escrito de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, se ha de destacar que no es un atestado, es decir, un acta administrativa en la que los agentes actuantes reflejen la situación fáctica que comprueban directamente y las declaraciones que hayan tomado; sino que se trata de un informe que expide el Capitán Jefe del Subsector que contiene un mero parecer de probabilidad, pues cautelosamente se refiere que "parece ser" que un vehículo chocó contra una piedra que alcanzó a otro vehículo que a su vez colisionó con el primero. El informe relata que el equipo de atestados comprobó la existencia de piedras sobre la calzada, pero en absoluto afirma que el accidente se haya debido a éstas. Es más, comprueba la existencia de daños en los laterales izquierdos de ambos vehículos a consecuencia de su mutua colisión latero-frontal, lo que acredita que uno de los dos vehículos, al entrar o salir, respectivamente, de la curva de reducida visibilidad invadió el carril contrario. Si el accidente se debió a que, como refiere el reclamante, el vehículo (A) de J.D.A. colisionó con piedras de considerables dimensiones sitas en el carril por el que circulaba, el vehículo de J.D.A. debió presentar daños a lo largo de su parte delantera y no únicamente en el punto donde fue alcanzado por el vehículo de J.F.F.A.

El Informe de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil también relata que el Equipo de Atestados se personó en el lugar de los hechos una hora y veinte minutos después de que acaecieran, por lo que no puede acreditar que las piedras estuvieran sobre la calzada antes o después de la colisión entre los dos vehículos. Tampoco reseña las medidas que adoptaron los agentes para eliminar los obstáculos, bien por sí mismos, bien mediante el oportuno aviso al servicio de conservación de carreteras, con la instalación mientras tanto de las señales circunstanciales que advirtieran del peligro o el cierre de la circulación -arts. 5.i); 5.n); 6; 57.1 *in fine* y 15.72 del Texto Articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a Motor y Seguridad Vial-, en relación con los arts. 11.1.b) y 12.B. c) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, LOFCS).

Por último, el informe de la Guardia Civil también expresa otro juicio de probabilidad acerca del origen del desprendimiento de las piedras, pues alude a que probablemente fue ocasionado por las fuertes lluvias acaecidas en el árido sur de Tenerife durante esa noche del tórrido mes de agosto.

En conclusión, en el expediente no existe ningún material probatorio que permita afirmar el nexo causal entre los daños del vehículo del reclamante (B) y el funcionamiento del servicio público de carreteras, nexo causal cuya existencia corresponde probar al reclamante (art. 134.2 RExF).

Un informe técnico realizado con base en la inspección del vehículo hubiera contribuido a arrojar alguna luz sobre el origen de los daños, pero el reclamante no puso a disposición de la Administración el vehículo para que los técnicos de ésta pudieran constatar su origen y la cuantía de su reparación.

En cuanto a esta última no existe tampoco prueba alguna, pues la factura aportada no tiene más valor probatorio que aquél que asigna a los documentos privados el art. 1.225 del Código Civil; por lo que sólo acredita, entre las partes a las que concierne, la realización y el pago de una reparación en el vehículo del reclamante y la compraventa de los repuestos que relaciona. Pero sin la constatación por la Administración de la extensión y cuantía de esos daños no puede admitirse sin más que una y otra son las que expresa dicha factura.

Por lo que respecta a las fotos aportadas, no han sido realizadas por servicio público alguno que pueda garantizar su autenticidad; por ende, carecen de todo valor probatorio.

El informe del técnico de la Administración reconoce que no pudo examinar el vehículo, por lo que no puede constatar la existencia y cuantía de los daños, limitándose a decir que la cantidad en que los cifra en reclamante es inferior al valor venal del vehículo.

C O N C L U S I Ó N

En el expediente no hay prueba alguna de que los daños causados en el vehículo del reclamante hayan sido causados por el funcionamiento del servicio público de

carreteras. La Resolución proyectada carece de base fáctica para poder afirmar que esos daños deber ser resarcidos por la Administración canaria.