



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 1 8 / 1 9 9 4

La Laguna, a 26 de mayo de 1994.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del expediente de reclamación de responsabilidad formulada por F.M.Q.S., por daños producidos en el vehículo (EXP. 20/1994 ID)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

1. A solicitud preceptiva de la Presidencia del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias se emite este Dictamen, en el que se formaliza la opinión de este Organismo sobre la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución de la Administración autonómica -actuando aquí a través de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas- que culmina el procedimiento de exigencia de responsabilidad patrimonial de aquélla, con reclamación de indemnización por daños a particulares a consecuencia del funcionamiento del servicio público viario o de carreteras, en el supuesto de referencia.

Ante todo, ha de señalarse la procedencia de la tramitación de la solicitud de Dictamen ante este Organismo, siendo al efecto aplicables los artículos 11.1, en lo concerniente al sujeto legitimado para producirla, y 10.6 de la Ley del Consejo Consultivo, éste en relación con lo dispuesto en el artículo 22.13 de la Ley orgánica del Consejo de Estado, en lo que respecta tanto a la preceptividad de dicha solicitud como a la competencia de este Organismo para dictaminar sobre el asunto al que se refiere la misma.

---

\* **PONENTE:** Sr. Petrovelly Curbelo.

2. Por otro lado, vista la fecha de iniciación del procedimiento, es claro que la regulación aplicable en este asunto es la aprobada por la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) y recogida en sus artículos 139 y siguientes, siendo asimismo de aplicación el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP), aprobado por el Real Decreto 439/93. Y ello, de acuerdo con lo previsto en las disposiciones, adicional tercera y transitoria segunda de la propia Ley 30/92 y en el artículo único y disposiciones transitoria única y en derogatoria del citado Real Decreto.

La aplicación de esta normativa estatal viene contemplada en el artículo 33.1 de la Ley autonómica 14/90, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias. Aunque ha de advertirse -suponiendo que la CAC tuviere competencia en materia de responsabilidad administrativa (cfr. artículos 149.1.18ª de la Constitución, CE y, en una interpretación generosamente flexible o suficientemente amplia, 32.3 del Estatuto de Autonomía, EACan)- que la mencionada norma autonómica podría ser cuestionable, pues, en propiedad, debiera decir que la responsabilidad en cuestión de la Administración regional ha de ser exigida según dispusieran las normas autonómicas que la regulasen, con respeto a las estatales básicas en la materia.

A lo que no obsta el hecho de que como la Ley autonómica 14/90 -pudiendo hacerlo, como ella misma asume al hacer referencia a la legislación básica del Estado en la materia- no aprueba esa regulación autonómica, ni tampoco existe ninguna otra norma regional al respecto, resulte que tal legislación estatal venga a ser la plena y únicamente aplicable al efecto, aunque, pese a que evidentemente lo sea la mayor parte de la ordenación estatal en la referida materia, ello no ocurra precisamente por ser básica.

3. En este sentido, llama en particular la atención la aplicabilidad del artículo 12 RPAPRP. Así, es claro que lo es, en cualquier caso, como Derecho supletorio y que, al menos temporalmente y teniendo alguna facultad normativa en la materia la CAC, de aplicabilidad plena provisional mientras no se ejercite tal facultad. Pero, visto su tenor literal, pueden aparecer dudas acerca del absoluto carácter básico de esta norma, imponiendo su respeto y eventual aplicación completa a las Comunidades Autónomas con competencia reguladora en la materia, tanto en lo que se refiere al apartado primero como, en especial, en su apartado segundo.

De todos modos, seguramente este es un problema que existe en general en relación con este Reglamento, de manera que su regulación pudiera ser objetable en cuanto que podría excederse de los límites que conlleva la naturaleza que le es propia, siendo un Reglamento ejecutivo y, por tanto, de desarrollo de la Ley 30/92 (cfr. artículo 142.3); o bien, al poderse extralimitar en su pretensión de normativa básica, no respondiendo debidamente, como necesariamente ha de hacer, al concepto de base normativa que, además, debe ser limitada por el rango secundario de esta ordenación.

## II

1. En principio, ha de hacerse constar que, como asume adecuadamente la Administración competente, parecen cumplirse en este caso los requisitos procedimentales generales determinados tanto en la Ley LRJAP-PAC (cfr. artículos 139.2 y 142.1, 3 y 5), como en el RPAPRP.

No obstante, procede advertir que, sin perjuicio de lo indicado al final del Fundamento precedente, la Administración competente ha de seguir estrictamente el procedimiento establecido en la Norma reglamentaria mencionada, atendiendo a cada uno de los trámites prevenidos en sus artículos 5 al 13, de los que la experiencia demuestra son particularmente relevantes en el ámbito regional canario los contemplados en el párrafo segundo del artículo 6.1 y en los artículos 7, 9 y 11, siempre a los efectos oportunos en cada caso. Y que, por demás, el órgano administrativo facultado para decidir debe hacerlo emitiendo una Resolución en los términos del artículo 13.2, RPAPRP.

2. Sin embargo, podría plantearse alguna duda acerca de la legitimación del autor del escrito de reclamación de indemnización para exigir la correspondiente responsabilidad administrativa. Así, el artículo 142.1 LRJAP-PAC establece que este procedimiento se puede iniciar por reclamación de los interesados, los cuales, a la vista de lo establecido en los artículos 106.2, CE y 139.1 LRJAP-PAC, por un lado, y 31.1 de ésta, por otro, parece que han de ser los titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos que pudieran estar lesionados en este supuesto.

Pues bien, la constatación de esta condición legitimadora al respecto no viene *per se* acreditada en el expediente remitido a este Organismo, sino que se deduce de

las actuaciones administrativas documentadas en aquél. En este sentido, consta un informe del Servicio de Carreteras de Las Palmas señalando expresamente que el reclamante acreditó tanto su personalidad como que el vehículo siniestrado era de su titularidad, aportando los documentos para ello pertinentes, como la cuantía económica de los daños en dicho vehículo, acreditada por las oportunas facturas.

Por consiguiente, aún cuando con la documentación obrante en este Organismo no queda demostrada la legitimación que es pertinente al caso, ha de aceptarse, a los fines de la realización de la función institucional de este Organismo en supuestos como el analizado, que esta circunstancia no puede servir para negar la existencia de esa titularidad-legitimidad a la luz de lo afirmado en el citado informe de la Administración competente.

No obstante, como a la vista de otros documentos obrantes en el expediente pudiera no estar absolutamente claro quién pueda ser efectivamente el particular lesionado en sus bienes y, por tanto, con derecho a ser indemnizado en la cuantía correspondiente, parece procedente que el órgano competente para resolver clarifique definitivamente esta cuestión, al menos con la finalidad de que, siendo positiva la resolución del asunto, se abone la indemnización al sujeto debido en Derecho.

3. Por demás, ciertamente la titularidad del servicio público en relación con cuya prestación ha ocurrido el hecho dañoso corresponde a la CAC, en virtud de lo establecido en los artículos 29.13, EACan y 2 de la Ley autonómica 2/89, de Carreteras de Canarias (LCC), teniendo aquél un contenido efectivo que resulta de los términos del Real Decreto 2.125/84 -de traspaso de funciones y servicios en esta materia a la Comunidad Autónoma-, no habiéndose alterado esta situación, a los efectos que nos interesan cuando menos, por la eventual transferencia a los Cabildos Insulares en materia de carreteras del referido servicio público, al no haberse producido aún ese traspaso competencial (cfr. artículo 2, LCC; disposiciones adicional primera k) y transitorias primera y tercera, Ley autonómica 14/90; y Decreto 65/88).

Desde luego, el órgano competente para resolver es la Consejería de Obras Públicas, a través de su Consejero titular (cfr. artículos 27.2 y 29, Ley autonómica 14/90 y 49.1 de la Ley autonómica 7/84, de la Hacienda Pública de la CAC), debiendo adoptar la resolución forma de Orden Departamental, según dispone el artículo 42 de la Ley autonómica 1/83, del Gobierno y de la Administración de la CAC.

### III

1. Siquiera sea brevemente, bueno es recordar que la responsabilidad patrimonial de la Administración establecida constitucional y legalmente se reputa como objetiva en el sentido de que la titular del servicio público ha de responder de su prestación y, por ello, debe indemnizar por los daños que sufran los particulares en sus bienes y derechos a consecuencia del funcionamiento de aquél, sea normal o anormal, salvo en los supuestos jurídicamente especificados al respecto.

Naturalmente, la definición del servicio público en cuestión y la determinación de su funcionamiento, con la especificación de las actividades y deberes que le son propios y el consiguiente riesgo que ello comporta a asumir, en principio, por su titular, viene ordenado en las normas que establecen y regulan dicho servicio público. Y, ciertamente, en el servicio público de carreteras se incluye facilitar a los ciudadanos el uso de esta vía de forma segura, lo que implica que la Administración titular está obligada al mantenimiento adecuado y saneamiento pertinente del terreno, calificado legalmente de dominio público, tanto de la carretera misma como de sus elementos auxiliares, cuales son las laderas que bordean aquélla. Y, en concreto, en orden a procurar la realización de la antedicha finalidad, ha de prevenir la existencia de obstáculos, o proceder a su retirada, que, en forma de piedras, corrimientos de tierras o similares, puedan constituir un peligro efectivo para el tráfico y, consecuentemente, para el patrimonio o, aún, la integridad física de los usuarios.

Desde luego, como se desprende de lo regulado en la LRJAP-PAC y, sobre todo, en el RPAPRP, el particular afectado está obligado tanto a especificar las lesiones producidas, como la presunta relación entre éstas y el funcionamiento del Servicio de Carreteras, indicando el momento y lugar del hecho dañoso y una evaluación del daño, para lo cual puede aportar cualquier clase de alegación, documento o informes y puede proponer o presentar los medios de prueba que estime oportunos (cfr. artículos 6.2 y 9, RPAPRP).

Por su parte, la Administración competente no puede negar sin más su responsabilidad o rechazar discrecionalmente la reclamación del particular, pues, se insiste, ha de sujetarse escrupulosamente a lo que disponen los artículos 6.2, 7, 9, 11

y 12 y, en su caso, 8 RPAPRP, estando asimismo obligada a resolver en la forma determinada en el artículo 13 de éste.

Finalmente, conviene tener presente que no procedería la obligación administrativa de indemnizar cuando, razonada y suficientemente, el órgano competente aduzca uno de los siguientes motivos: a) fuerza mayor, que es una figura bien diferenciada conceptual, normativa y jurisprudencialmente del caso fortuito, apareciendo este supuesto cuando se produce la lesión al ser imprevisible el hecho dañoso y/o irresistibles sus efectos; b) deber jurídico del lesionado, por razón jurídicamente prevista, de soportar el daño sufrido, o bien, por realizar una actuación proscrita en las normas reguladoras del servicio público en cuestión; c) quiebra del nexo causal entre funcionamiento de aquél y el daño producido por intervención propia o de un tercero, habida cuenta que la lesión debe ser a consecuencia de dicho funcionamiento, aunque ello pueda ocurrir no sólo cuando la anomalía del mismo provenga de un comportamiento doloso o culposo de los funcionarios correspondientes, siempre que no exista un deber especial de control o vigilancia de la Administración respecto a ese tercero o a la prestación del servicio y sin perjuicio de eventuales casos de responsabilidad compartida.

2. En este caso concreto, el hecho dañoso se produjo el 15 de mayo de 1993, a consecuencia del desprendimiento de rocas de una ladera cercana a la carretera, las cuales colisionaron con el vehículo conducido por el reclamante y le ocasionaron diversos desperfectos. A consecuencia de ello, el automóvil dañado tuvo que ser dejado inmovilizado en un lugar cercano al del accidente y, posteriormente, fue trasladado a Las Palmas mediante la ayuda de un coche-grúa.

Estos datos, alegados por el lesionado en su escrito de reclamación, fueron corroborados por cinco personas que presenciaron el accidente o sus consecuencias mediante testimonio formal ante el órgano administrativo competente, habiendo sido por demás aquellas previamente identificadas en dicho escrito. Por consiguiente, es claro que esta prueba testifical, propuesta por el reclamante y aceptada y practicada por y ante la Administración, sirve para demostrar, en principio suficientemente, la existencia tanto del hecho dañoso como de la lesión sufrida y la conexión entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, sin que concurra causa aparente que eximiera de responsabilidad patrimonial a la Administración o su deber indemnizatorio.

Y ello, sin perjuicio de que no parezca totalmente adecuada la actuación administrativa que debiera efectuarse en base a las determinaciones de los ya citados artículos 7 y 10 RPAPRP. En este sentido, dejando a salvo la realización del trámite de prueba, aunque ésta se limitó a la testifical aludida y pudo extenderse, a diversos efectos, al conductor del coche-grúa que intervino en este supuesto, y la del de audiencia del interesado, que éste por cierto no utilizó en su provecho, se advierte que la actividad determinadora y comprobadora del órgano actuante apenas se limitó a solicitar informes del capataz de la zona sobre el accidente y sus circunstancias.

En relación con esta circunstancia, no se desconoce que el particular no está obligado a comunicar necesariamente el accidente a los funcionarios del servicio -teniendo un plazo de un año a partir del día de su producción para poder exigir la responsabilidad de la Administración, con todo lo que esto conlleva, aunque obviamente convenga a sus intereses- a fin de que el órgano competente del servicio administrativo correspondiente compruebe lo antes posible el hecho y sus circunstancias.

Sin embargo, ello no obsta para que la actuación administrativa antes indicada sea lo más precisa y adecuada posible. Y, concretamente, en esta ocasión ocurre que los informes en cuestión son difícilmente conectables de modo inmediato al hecho dañoso, tanto en su realización como en sus detalles o motivos, pues se emiten el primero el 14 de octubre de 1993 y el segundo, simple "ampliación" del anterior, el 2 de diciembre de 1993, mientras que el accidente aconteció el 15 de mayo de 1993 y la reclamación fue presentada el 16 de mayo de 1993. Además, dichos informes se reducen a comunicar escuetamente -como lógicamente no podía ser de otro modo dadas las circunstancias- que no se tenían entonces noticias del accidente o derrumbes en el lugar en cuestión y que, sin embargo, en éste son frecuentes los desprendimientos, máxime cuando llueve.

Lo que, a fin de cuentas, únicamente permitiría concluir que el accidente por piedras derrumbadas es simplemente posible, pudiendo haber ocurrido el que nos interesa y cualquier otro, pese a desconocerse que pasara aquél en concreto, extremo éste poco menos que inevitable al haber transcurrido más de cinco meses entre la producción y la petición de información al respecto. La cual, seguramente,

sería más efectiva si, al menos, indicara la eventual caída de piedras en un período similar al antes indicado, facilitando así, a mayor abundamiento, la labor de saneamiento para tratar de evitar sucesos similares en el futuro. En cualquier caso, esta información no serviría para negar la testifical presentada y, desde luego, para eludir la responsabilidad exigida a la Administración, debiéndose convenir en que, como ésta ha asumido, más bien podría servir para confirmar que el hecho dañoso ha ocurrido y en la forma descrita por el reclamante, siendo por ello exigible tal responsabilidad.

3. En otro orden de cosas, es cierto que los daños alegados se ajustan al supuesto de hecho descrito y que su valor económico y el coste efectivo de su reparación, cuya prueba documental fue exigida al reclamante por la Administración y presentada debidamente por aquél, es el adecuado, fijándose la cuantía de la indemnización reclamada en este coste, que es, precisamente, el determinado por el técnico del servicio.

Sin embargo, aunque esto sea cierto y, en definitiva, puede aceptarse la corrección de esta conclusión, ha de señalarse que los daños no fueron oportunamente reconocidos por la Administración al no dar cuenta el reclamante inmediatamente a ésta del asunto. Pero, sin perjuicio de lo antes mencionado respecto al plazo legal que tiene el particular lesionado para reclamar y, no obstante ello, al interés que debiera tener aquél en comunicar el accidente al órgano administrativo competente para asegurar o reforzar su eventual pretensión indemnizatoria, no cabe duda de que el órgano competente podría asegurar la adecuación de su actuación, y el interés público que ésta comporta, no sólo con un peritaje sobre los documentos aportados por el reclamante, sino también realizando otro sobre el vehículo dañado demandando la vista del mismo en cuanto ello fuere posible.

## C O N C L U S I O N E S

1. Sin perjuicio de las matizaciones efectuadas al respecto en el Fundamento III, es adecuada jurídicamente la Propuesta de Resolución dictaminada.

2. En todo caso, por la razón y al objeto indicados en el Fundamento II, procede la definitiva aclaración de cual sea el titular del bien lesionado y, por tanto, beneficiario de la indemnización que se otorgue en este supuesto.