



Consejo Consultivo de Canarias

La Laguna, a 22 de septiembre de 1994.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno en relación con una *Propuesta de Orden del expediente de reclamación de responsabilidad por daños, formulada por B.L.M. producidos en el vehículo (EXP. 66/1994 ID)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

1. A solicitud preceptiva del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, se interesa de este Organismo su parecer en relación con la Propuesta de Orden formulada en el expediente de indemnización por daños referenciado en el encabezado, de conformidad con la legislación 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 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Administración de Estado y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), y, finalmente, por el Real Decreto 429/93, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP).

2. La Propuesta de Orden sometida a Dictamen concluye un procedimiento, iniciado el 12 de noviembre de 1993, mediante escrito, que B.L.M. presentó ante la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas, solicitando indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, por los daños sufridos por su vehículo a consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras dependiente de esta Comunidad Autónoma.

La naturaleza de dicha Propuesta de Orden 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, de 6 de julio, en relación con los arts. 22.13 del la Ley Orgánica del

---

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

Consejo de Estado y 12 RPAPRP; y, para la segunda, del art. 11.1 de la Ley constitutiva de este Consejo.

3. La fecha de iniciación del procedimiento -12 de noviembre de 1993- determina que su tramitación se regule, fundamentalmente, por los artículos 139 y ss. LRJAP-PAC (ya que éste es el Derecho procedimental aplicable según las disposiciones adicional 3ª y transitoria 2ª de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, citada) y el Real Decreto 429/93, sin perjuicio de lo dispuesto por el art. 33.1 de la Ley territorial 14/90, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (LRJAP-PAC), en relación con los artículos 149.1.18º de la Constitución y 32.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

4. La legitimación del reclamante, acreditada como está en el expediente su titularidad sobre el vehículo dañado, resulta del artículo 139, LRJAP-PAC, en relación con los artículos 106.2 de la Constitución (CE) y 31.1.a) de la antedicha Ley estatal.

El órgano competente para dictar la Orden propuesta es el Consejero de Obras Públicas (arts. 27.2 y 29 de la LRJAPC; 49.1 Ley 7/84, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma) 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 de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

5. La titularidad del servicio público en el seno del cual se produce el daño corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, conforme a los arts. 29.13 del Estatuto de Autonomía, 2 de la Ley 2/89, de 15 de febrero, de Carreteras de Canarias (LCC) y al RD 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 primera LRJAPC) por la transferencia a los Cabildos Insulares en materia de carreteras -Decreto 65/88, de 12 de abril, y disposición adicional 1ª.k) LRJAPC- pues no ha tenido efectividad (disposiciones transitoria 3ª LRJAPC y adicional del Decreto 65/88).

## II

1. Los hechos por los que se reclama se produjeron, según se deduce del escrito de reclamación formulado por el interesado, el día 12 de noviembre de 1993, en la autovía GC-1, Las Palmas-Pasito Blanco, a la altura del kilómetro 2,

aproximadamente, cuando a "consecuencia de la lluvia intensa, se desprendieron piedras del risco colindante con la carretera, originándose serios desperfectos en el vehículo [afectando al] techo, capó, guardabarros delantero e indicador de dirección".

Con el escrito de reclamación, el interesado acompañó factura proforma, de 12 de noviembre de 1993, de nº de albarán 157, librada por Talleres P. y por un importe de 400.095 ptas., en concepto de chapa, pintura y repuestos que se detallará posteriormente; reportaje fotográfico del vehículo siniestrado; carnets de identidad y de conducir y NIF; recibo del abono de la póliza de seguros librado por A., S.A., con vencimiento el 14 de enero de 1994; permiso de circulación del vehículo, a nombre de B.L.M., así como documentación técnica del indicado vehículo y, finalmente, certificado de la Guardia Civil de las actuaciones instruidas con el nº 718/93, del que resulta que "a las 9´45 horas del día 10 de noviembre de 1993, cayeron unas piedras a la altura del kilómetro 2 de la autovía GC-1 (...), como consecuencia de lluvia intensa, originando desperfectos en el turismo, (...) afectando al techo, capó, luna parabrisas, aleta anterior derecha, indicador de dirección, etc.". En el mismo certificado la autoridad certificante hace constar que "en el lugar del accidente se personó una pareja de motoristas pertenecientes al Destacamento de Tráfico de Las Palmas, la cual da fe de la veracidad de los hechos".

2. Por lo que atañe a la actividad administrativa realizada al respecto, mediante escrito de 24 de noviembre de 1993, se interesó del capataz de la zona sur informara sobre el conocimiento y circunstancias del accidente de referencia, obrando en las actuaciones informe del celador de la zona, de 10 de enero de 1994, en el que se señala que conforme los datos recabados a la empresa E., S.A., que lleva la conservación integral de la GC-1, la cual informó que el día 10/11/93 intervinieron en la limpieza de piedras en el km. 2 de la GC-1, de lo cual acompañó fotocopia del parte, resultando en efecto que "en el km 1.800, GC-1 [ocurrieron] dos accidentes a causa de las piedras [produciéndose] daños [en el] techo y parabrisas [de] en dos coches". Asimismo, consta informe del vigilante, de 11 de enero, del que se desprende que "los obreros de E., S.A. el día 10/11/93, estuvieron retirando piedras de la calzada y del arcén en la GC-1 del p.k. 1.500 al p.k. 5".

Por otra parte, mediante escrito de 24 de noviembre de 1993, se interesó del técnico competente del Servicio de carreteras informe sobre las causas del accidente y valoración de los daños reclamados; informe que emitió el 10 de diciembre de 1993, del que se desprende que los daños objeto de reclamación "fueron reconocidos el 11 de noviembre en los Talleres R., presentando el vehículo desperfectos en el techo, capó, cristal parabrisas delantero, indicador de tarifa y piloto delantero derecho", ascendiendo la valoración estimada de los gastos en concepto de chapa, pintura y repuestos a 299.751 ptas.", cantidad que, en cualquier caso, es inferior al valor venal del vehículo antes del siniestro.

Abierto período probatorio el 13 de diciembre de 1993, el reclamante no aportó al expediente ningún otro elemento fáctico o de conocimiento que pudiera tener relevancia alguna en el procedimiento incoado, que concluyó con un informe, de 2 de marzo de 1994, favorable a la reclamación interesada y la correspondiente Propuesta de Orden Departamental, que asume el indicado informe. Luego, dicha Propuesta fue puesta en conocimiento del reclamante en trámite de vista y audiencia, como es preceptivo, sin que aquél evacuara actuación alguna, además de ser informada por los Servicios Jurídicos del Gobierno autónomo, que la estimó ajustada a Derecho.

### III

1. Sin embargo, aunque la Propuesta de Orden asume la responsabilidad administrativa y concede la subsiguiente indemnización al reclamante por los daños ocasionados a su vehículo, descritos anteriormente, ocurre que estima como suficiente compensación por ellos la cantidad de 299.751 ptas., que no coincide con la cantidad reclamada por el perjudicado por el siniestro, pues se recuerda que éste presentó factura proforma al respecto por valor de 400.095 ptas.

En relación con este extremo, se debe significar que la diferencia económica existente entre la valoración efectuada por los servicios administrativos y el taller emisor de la factura proforma de referencia estriba, fundamentalmente, en la existencia en esta última de conceptos que no figuran en la valoración administrativa, sin que los daños o desperfectos que refiere hayan sido apreciados con ocasión de la inspección del vehículo que hizo el funcionario autonómico que se personó en el lugar en que el mismo estaba depositado. Por demás, en el resto de los conceptos hay parcial coincidencia en la valoración efectuada, aunque la discrepancia existente en algunos conceptos no tiene mayor relevancia.

Lógicamente, sí la tiene en cambio la advertida valoración de reformas que de las actuaciones seguidas no se deduce que conciernan a daños realmente producidos en el hecho lesivo que nos ocupa, cual sucede con la reposición de la tapicería (15.600 ptas.), aleta derecha (35.542 ptas.), protector y hermetizante (3.800 ptas.) y grúa (2.500 ptas.). En consecuencia, parece correcto que estos gastos no puedan ser objeto de indemnización y, por tanto, es adecuada la valoración de los daños efectivamente producidos efectuada por los servicios administrativos (299.751 ptas.) y asumida por la Propuesta de Orden. Lo que, por demás, cabe estimar, que aceptó el reclamante, al no evacuar en el trámite de alegaciones reparo alguno sobre este particular.

2. No obstante lo antedicho, ha de señalarse que en el informe administrativo evacuado no se computó cantidad alguna en concepto de IGIC, con lo que, como ya ha manifestado este Organismo con anterioridad, siendo admitida la reclamación y otorgada indemnización, ésta debe incluir el referido concepto tributario y, por consiguiente, su cuantía ha de añadirse a la de los daños producidos, pues el abono del indicado Impuesto es gasto debido conexo directamente con el evento dañoso que, por esto, el particular no tiene obligación alguna de soportar y debe serle retornado, previa justificación por aquél del abono de las cantidades correspondientes. Aunque, naturalmente, en este caso debe tenerse en cuenta que este concepto ha de referirse necesariamente a los gastos dimanantes probadamente de la reparación de los daños ocasionados efectivamente por el accidente, pero no de otros que, pese a existir, no proceden de aquéllos. Y ello, en cualquier caso, sin perjuicio de que pueda ser de aplicación el art. 10.28 de la Ley reguladora del indicado impuesto.

## IV

1. La Propuesta de Orden hace correcta referencia a las circunstancias del accidente conforme manifestó el reclamante en su escrito inicial, así como a la documentación y actuaciones aportadas y realizadas durante el procedimiento. Igualmente, de modo jurídicamente adecuado, expresa el concurso durante el procedimiento de los requisitos y cumplimiento de trámites legalmente exigidos para que pueda prosperar la reclamación de cantidad formulada, al haberse interpuesto ésta en el plazo preclusivo de un año desde el evento dañoso, resultando el daño

cierto y acreditado no sólo por los servicios administrativos, sino también por la intervención de fuerza pública, y habiendo sido aquel evaluado económicamente y recaído sobre el patrimonio particular de una persona determinada.

Por otro lado, la Propuesta de Orden admite la titularidad por la Comunidad Autónoma de la vía pública donde ocurrió el siniestro, así como la conexión de los daños producidos con un servicio público dependiente de esta Comunidad Autónoma, cual es el de carreteras, con todo lo que éste comporta y conlleva, siendo particularmente claro que el uso de tal servicio y, por ende, de la carretera ha de estar asegurado, en los términos legales correspondientes, por el titular de la vía. Así, éste o sus servicios y dependencias ha de garantizar que en ella no existan, o puedan razonablemente existir, obstáculos para la prestación del servicio y, concretamente, la circulación de vehículos, debiendo responder cuando ello no ocurre o, en especial, cuando los particulares sufren daños en sus derechos o bienes por tal motivo.

2. Sin embargo, la Propuesta de Orden incorpora en sus antecedentes un elemento que afecta a la imputación última de la responsabilidad exigible, y exigida, en este supuesto. Esto es, a la determinación del sujeto o persona que ha de abonar, en definitiva, la cantidad a la que se eleve la indemnización que finalmente resulte procedente. En efecto, de la referida Propuesta se desprende que, previa contratación con la Administración competente en este asunto, la empresa E., S.A., el día de los hechos, era responsable de la conservación integral de la GC-1, circunstancia de la que, al parecer, no se extrae consecuencia alguna por parte de la Consejería incoadora del expediente, ni del Informe de los Servicios Jurídicos gubernativos.

Al respecto, este Organismo ha de observar que en las actuaciones no consta documentación alguna justificativa o acreditativa de la supuesta relación de servicios entre la Consejería de Obras Públicas y E., S.A., por lo que, en especial, se desconoce la naturaleza de la relación contractual que las une y, en consecuencia, las posibles obligaciones deducibles de tal relación para la entidad responsable de la conservación de la vía. Cabe apuntar que la legislación contractual, con carácter general, dispone que será de cuenta del contratista la indemnización de todos los daños que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución de las obras (cfr., en particular, el artículo 134 del Reglamento de

Contratos del Estado), previsión que se concreta en el artículo 218.3 de dicho Reglamento respecto al contrato de gestión de servicios públicos, precisando que procederá tal indemnización por los daños que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera el desarrollo del servicio.

Por consiguiente, a la vista de esta ordenación resulta evidente que es necesario tener el conocimiento apuntado en el párrafo precedente, pues no cabe duda que ello es decisivo para determinar si el hecho dañoso tiene cabida o no (a los subsiguientes efectos de asunción de la responsabilidad por los daños y el pago de los gastos por éstos generados) en el contrato de gestión formalizado, no siendo obviamente lo mismo que las piedras productoras del accidente estuvieran en la calzada o que cayeran sobre el vehículo.

En cualquier caso, es claro que, con carácter previo y, desde luego, determinante, ha de precisarse si, en efecto, el contrato entre la Administración y la empresa en cuestión es efectivamente una auténtica concesión de servicio público, otorgada mediante un específico contrato de gestión de todo o de parte del mismo, y no cualquier otro contrato, no existiendo entonces concesión, con las subsiguientes consecuencias que esto supondría en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración frente a los particulares lesionados a consecuencia del funcionamiento del servicio del que se trata.

3. Cabe añadir que es cierto que el artículo 1.3 RPAPRP parece excluir de los procedimientos regulados por el propio Reglamento la reclamación de indemnización por daños a terceros en la ejecución de contratos, salvo que aquéllos sean consecuencia de orden directa e inmediata de la Administración o de vicios del proyecto elaborado por ella, completándose esta determinación excluyente mediante lo ordenado en el artículo 2 de esta Norma reglamentaria, en conexión con lo preceptuado en el artículo 134 del Reglamento de Contratos del Estado.

Pero no es menos cierto que, precisamente, la regulación antedicha parece referirse al contrato de obras y a la específica posición del correspondiente contratista, además de que conviene no olvidar que, aún en estos casos, la reclamación del perjudicado ha de plantearse ante la Administración competente, que será la que, con audiencia del contratista y sin perjuicio del posible recurso de

éste, en su caso, determinará la existencia de responsabilidad y quien ha de asumirla, con el consiguiente deber de indemnizar al particular lesionado.

Además, como se señala acertadamente en la Sentencia de 9 de mayo de 1989 de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Valladolid, no es exactamente aquélla la posición del concesionario, que, tratándose de la prestación de un servicio público, actividad definida legalmente como tal con todos los efectos que ello comporta, actúa como delegado de la Administración titular de aquél. Y, por tanto, es ésta quien ha de asumir la responsabilidad que fuere exigible, de acuerdo con lo prevenido en la LRJAP-PAC al respecto, frente al particular lesionado a consecuencia del funcionamiento de dicho servicio público, sin perjuicio de que deba ser en definitiva el concesionario quien tenga que soportar en su patrimonio el coste de la correspondiente indemnización.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Orden se ajusta a Derecho en general, sin perjuicio de las precisiones, a resolver por la Administración actuante, contenidas en el Fundamento IV y relativas al sujeto definitivamente obligado a soportar en su patrimonio la cuantía de la indemnización debida.