



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 0 / 1 9 9 5

La Laguna, a 7 de abril de 1995.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del expediente de reclamación de indemnización por daños ocasionados en el vehículo, propiedad de M.A.M.R. (EXP.24/1995 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

De conformidad con lo prevenido en los arts. 10.6, éste en conexión con lo dispuesto en los arts. 22.13 de la Ley Orgánica 3/80, del Consejo de Estado, y 11.1 de la Ley 4/84, del Consejo Consultivo, la Presidencia del Gobierno de la Comunidad Autónoma solicita preceptivamente Dictamen de este Organismo sobre la adecuación jurídica de Propuesta de Resolución que, con forma de Proyecto de Orden Departamental, formula el Servicio competente de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas integrada en la Administración autonómica en orden a que el titular de la misma resuelva sobre la reclamación de indemnización por daños que, en exigencia de la responsabilidad administrativa por el funcionamiento de los servicios públicos, ha presentado ante dicho órgano administrativo M.A.M.R.

Consiguientemente, este Organismo procede a efectuar el análisis técnico-jurídico solicitado, a la vista de las normas que regulan esta materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, tanto de la Constitución (cfr. art. 106, CE), como del Estatuto de Autonomía (EACan) o de orden legal y reglamentario; las cuales, vista la fecha de iniciación del procedimiento administrativo correspondiente, se encuentran en la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), y

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

en el Reglamento regulador de los procedimientos de dichas Administraciones en la materia arriba citada (RPAPRP), aprobado por Real Decreto 429/93. Ordenación estatal ésta que resulta plenamente aplicable, cualquiera que fuese su rango o naturaleza, básica o no, puesto que, pese a lo establecido en el art. 33.1 de la Ley autonómica 12/90, y sin perjuicio de la posibilidad de asunción competencial autonómica al respecto (cfr. arts. 149.1.18, CE y 32.2, EACan), es lo cierto que la eventual ordenación regional no puede ser aquí aplicable porque no ha sido establecida en desarrollo de las bases normativas estatales en la referida materia.

No obstante, es claro que también se atiende en este supuesto y al fin indicado a la normativa estatal y autonómica de orden competencial o procedimental con incidencia en la actuación administrativa de la que se trata, siendo al efecto especialmente relevantes tanto el EACan como la ordenación aprobada por las Leyes autonómicas 1/83, del Gobierno y de la Administración de la CAC; la ya mencionada 14/90; la 7/84, de la Hacienda Pública autonómica; o la 2/89, de Carreteras de Canarias; o bien, lo recogido en el Real Decreto 2125/84, de traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma en materia de carreteras. Y, es obvio, a la jurisprudencia o doctrina legal que en relación con toda esta regulación se hubiese producido, particularmente por el Tribunal Supremo o por el Tribunal Constitucional, en su caso.

II

1. Ante todo, ha de observarse que es jurídicamente correcta la actuación proyectada en lo que concierne a la legitimación, tanto activa como pasiva, para promoverla o para realizarla. Así, la legitimación activa parece corresponder en efecto al reclamante, a la luz de la documentación obrante en el expediente administrativo remitido a este Organismo junto a la solicitud de Dictamen, en relación con lo establecido sobre este punto en el art. 142, Ley 30/92, en conexión con lo prevenido en los arts. 139 y 31.1.a) de ésta o 106.2, CE, siendo aquel el titular del vehículo dañado.

Asimismo, es indudable la legitimación pasiva de la Administración autonómica en esta materia de responsabilidad administrativa de carácter patrimonial y conexas al funcionamiento del servicio público de carreteras, siendo titular de la competencia sobre éstas y del indicado servicio la CAC, que actúa aquí a través de su organización administrativa, concretamente de la Consejería actuante en este caso: es ella la

titular de la responsabilidad en cuestión y es a ella a quien ha de serle exigida, en ejercicio del oportuno derecho indemnizatorio, comprendiéndose en dicho servicio público las funciones administrativas que, al menos en principio, pueden dar lugar - por acción u omisión y tanto se realicen normal como anormalmente-, a daños indemnizables a particulares. Por demás, corresponde al Consejero, como titular del órgano competente antedicho, realizar la actuación resolutoria de la reclamación indemnizatoria y ha de hacerlo en forma aquí utilizada (cfr. arts. 106, CE; 139 y s.s. LRJAP-PAC; 21 y 29.13, EACan; 1, 2, 9 ó 10, Ley autonómica 2/89 y preceptos concordantes del Real Decreto 2125/84; 42, Ley autonómica 1/83; 27.2, Ley autonómica 14/90; y 49.1, Ley autonómica 7/84).

2. Por otra parte, es también ajustado a Derecho entender cumplido en este supuesto los requisitos de orden formal y temporal contemplados en los arts. 139.2 y 142.5, Ley 30/92, según se desprende fácilmente de la documentación disponible. Desde luego, conviene recordar que, sin perjuicio de la aplicabilidad de la ordenación de la Ley 30/92 en este asunto o materia, de la que el RPAPRP es desarrollo y, por tanto, norma secundaria de carácter ejecutivo, la Administración debe atender a la correcta aplicación del art. 6 del citado Reglamento, advirtiéndolo al reclamante, en su caso, los posibles errores u omisiones que se observen en su escrito de iniciación del procedimiento al objeto de su subsanación o completación y a fines de admisión a trámite. Atención que, en esta ocasión, se ha producido de manera suficiente.

3. Por último y en conexión con lo establecido en los arts. 8 y 13 RPAPRP, ha de advertirse que sin perjuicio de que en cualquier caso ha de solicitarse Dictamen de este Organismo al respecto (cfr. arts. 8 in fine y 12.1 RPAPRP), el procedimiento de actuación de la responsabilidad patrimonial de la Administración puede concluirse tanto mediante Resolución como por Acuerdo convencional (cfr. art. 2.3 RPAPRP). Dicho acuerdo puede ser promovido antes del trámite de audiencia y a propuesta del órgano competente para decidir. Y para ello (cfr. art. 8, RPAPRP), éste ha de comunicar al interesado no exactamente que tiene la facultad que le otorga el art. 11.2 RPAPRP, sino una Propuesta formal de Acuerdo que, de ser aceptada por aquél, sería objeto del Dictamen de este Órgano.

Pero, por otro lado, también puede ser el propio interesado el que proponga, como se ha dicho antes, la terminación convencional del procedimiento al órgano

competente, durante el trámite de audiencia o antes de celebrarse éste. Hecho que parece estarse produciendo en el escrito de la reclamante de 15 de diciembre de 1994.

Sin embargo, aun cuando la Administración fue quien apuntó al reclamante esta posibilidad, luego la desecha sin más o sin explicación aparente, siendo perfectamente posible la realización del Acuerdo y, al menos en el presente caso, evidente la adecuación del uso de este medio culminatorio del procedimiento reglamentariamente previsto. No obstante, no puede negarse pese a ello la posibilidad legal de que la Administración deseché esta terminación y opte por la efectuable mediante Resolución, de modo que, en estos términos, no es contraria a Derecho su decisión en este sentido (cfr. arts. 11.2 y 13.1, RPAPRP).

III

En cuanto a la cuestión de fondo respecta, nada hay que objetar a la procedencia jurídica de los fundamentos de Derecho de la Propuesta analizada. Así, de conformidad con lo que sobre el particular ya ha tenido ocasión de manifestar este Organismo, es correcto lo sostenido en el Fundamento V de aquélla. Igualmente, es ajustado a Derecho su Fundamento VI, a la luz de la documentación disponible y según lo advertido en Dictámenes precedentes en relación con los extremos a los que se refiere y vista la normativa aplicable.

Finalmente, de la citada documentación y de la ordenación de referencia cabe concluir la procedencia del Fundamento VII, habida cuenta que, en efecto, forma parte del funcionamiento del servicio actuado la conservación de la carretera, en orden a que ésta cumpla su fin de modo eficaz y seguro para los usuarios, incluyendo mantenerla libre de obstáculos que -en este supuesto por desprendimientos de piedras sobre la vía- lo impidan, sin que por cierto, ello pueda calificarse de "casualidad hipotética" como hace la Propuesta, pese a que el servicio fue prestado de modo normal, por lo que ha de responder por dichos daños. En consecuencia, el titular del servicio, ciertamente, ha de abonar al afectado una cantidad que cubra el coste de reparar aquéllos a modo de indemnización.

Desde luego, ha de compartirse que no cabe sostener la incidencia de fuerza mayor en este supuesto o que el afectado no tenga derecho a ser indemnizado al deber soportar los daños en sus bienes o derechos por conducta antijurídica suya o

razón a él imputable; o bien, que no ha lugar a la responsabilidad de la Administración por quiebra del necesario nexo causal entre lesión y funcionamiento del servicio público por actuación exclusiva de un tercero o de otra Administración. Razones todas ellas por las que, en fin, es jurídicamente adecuado el primer apartado del Resuelto de la Propuesta dictaminada.

No obstante, ha de advertirse que el art. 13.2 RPAPRP ordena que la Resolución a producir en estos supuestos ha de pronunciarse tanto sobre la valoración del daño causado, como sobre la cuantía de la indemnización, explicitando los criterios de su cálculo. En este sentido, en virtud de lo prevenido en el art. 12.2 RPAPRP, procede señalar que aún cuando de las actuaciones cabe deducir que la Administración ha determinado suficientemente esas valoraciones y cuantía sin embargo no parece que sea correcto que estas determinaciones no se recojan en el Resuelto de la Resolución, con justificación bastante en sus Fundamentos, aunque existe alguna alusión a estos extremos en los Antecedentes de aquélla. Y, sin duda, además de no entenderse bien en su actual redacción, esta exigencia jurídica no se cumple debidamente por el actual apartado segundo del Resuelto, cuya presencia tampoco es estrictamente necesaria en el acto del que se trata.

CONCLUSIÓN

Siendo fundamentalmente ajustada a Derecho el contenido de la Propuesta analizada en sus Fundamentos y Resuelto, sin embargo cabe plantearle la observación expresada en el Fundamento III.