



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 8 / 1 9 9 5

La Laguna, a 6 de mayo 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, formulada por F.G.S. (EXP. 34/1995 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, es una Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica referenciado en el encabezado. De la naturaleza de esta Propuesta se deriva la legitimación del órgano solicitante y la competencia del Consejo para dictaminar, según los arts. 11.1 y 10.6 de la Ley del Consejo Consultivo en relación este último con el art. 22.13 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, y con el art. 12 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP), aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

II

1. El examen del expediente permite constatar que el procedimiento se inició por simple presentación de la copia del documento que recoge la manifestación de F.G.S., fechada el 23 de diciembre de 1993, ante la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, documento que tuvo entrada en la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas el 17 de enero de 1994, y en cuyo encabezado hay una nota que

* **PONENTE:** Sr. Fernández del Torco Alonso.

reza así: "F.G.S., acredito que la presente fotocopia concuerda con el original presentado el 17 de enero de 1994" y a continuación la firma de éste (folio nº 74). El mencionado documento fue acompañado de copias del informe del Jefe de la Policía Local de La Laguna de 12 de enero de 1994; reportaje fotográfico de los daños del vehículo; factura, de 24 de abril de 1995, donde se relacionan los repuestos necesarios para la reparación del vehículo y por importe de 495.345 ptas.; factura de venta del automóvil, de 19 de mayo de 1983, a nombre de B.V.G.H.; factura del taller de chapa y pintura, de 29 de marzo de 1994, expedida a nombre de F.G.S., donde se describen las reparaciones que se han realizado en el vehículo, por un importe de 189.280 ptas.; DNI; permiso de circulación del vehículo; licencia de conducir expedida a nombre de F.G.S.; recibo de la Compañía de Seguros I., C.A., con período de validez del 17 de diciembre de 1993 al 17 de diciembre de 1994; y tarjeta de inspección técnica del vehículo.

Resulta entonces que el procedimiento se inició por la mera presentación el 17 de enero de 1994 en el Registro de la Consejería de un conjunto de fotocopias sin que mediara solicitud del interesado con los datos que exigen los arts. 70 LRJAP-PAC y 6 RPAPRP, esto es, (a) nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente, así como la identificación del medio preferente o del lugar que señale a efectos de notificaciones; b) hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud; c) lugar y fecha; d) firma del solicitante o acreditación de la autenticidad por cualquier medio; e) órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige; f) especificación de las lesiones producidas; g) la presunta relación de causalidad entre éstas y el funcionamiento del servicio público; h) de ser posible, la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial; i) el momento en que la lesión se produjo efectivamente).

No se está, pues, ante una reclamación defectuosa que constituya a la Administración en la obligación de requerir al reclamante para que subsane sus deficiencias (art. 71 LRJAP-PAC); se está ante una ausencia absoluta de reclamación que, conforme a los arts. 70 LRJAP-PAC y 6 RPAPRP, impedía que se iniciara el procedimiento. No obstante, a pesar de la imposibilidad legal de iniciar el procedimiento, la Administración lo instruyó y dio vista y audiencia al reclamante (folio 68), el cual lo cumplimentó por medio de un escrito (folio 66) en el que imputa la causación del accidente que originó daños en su vehículo a la falta de señalización y solicita que se lleven a efecto los trámites de liquidación.

Como la reclamación tiene por finalidad expresar la pretensión de resarcimiento del reclamante y la *causa petendi*, y como este escrito expresa una y otra, puede estimarse cumplida la finalidad de la reclamación, por lo que en virtud del principio de conservación de trámites que resulta del art. 66 LRJAP-PAC procede conservar lo actuado. A la vista de ese escrito del reclamante en trámite de audiencia es indudable la intención del interesado de ejecutar pretensión resarcitoria y su *causa petendi*, por lo que los trámites realizados habrían tenido el mismo contenido de haber existido la reclamación inicial.

La omisión en el escrito de audiencia de la evaluación económica de la responsabilidad no obsta a esta conclusión porque esa evaluación puede establecerse atendiendo a los importes que figuran en las fotocopias de las facturas obrantes en el expediente. Tampoco la omisión en dicho escrito de la expresión del momento de producción de la lesión impide esta solución, porque ese momento puede establecerse por la manifestación del interesado ante la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil.

En relación con la documentación inicialmente presentada, sólo la copia del primer documento tiene sello de entrada, en tanto que las demás tienen una numeración correlativa, lo que permite deducir que o bien se presentaron conjuntamente y sólo se selló la primera, o bien se presentaron con anterioridad y sólo se selló la última, pero que en ningún caso pueden haberse presentado con posterioridad a la sellada porque entonces debería figurar como folios numerados con un número inferior a 74. De ahí que todos los documentos que reflejan las fotocopias deben necesariamente estar datados con anterioridad a la fecha del registro de entrada. Por ello suscita cierta perplejidad que en dicho sello figure la fecha de 17 de enero de 1994 y que las facturas fotocopias obrantes en los folios 77 y 78 estén fechadas el 24 de marzo de 1994 y la obrante al folio nº 80, el 29 de marzo de 1994.

2. La primera actuación administrativa realizada consiste en el oficio de 15 de abril de 1994 (folio 73) que el Jefe del Servicio de Carreteras dirige al Jefe de Sección de Maquinaria solicitándole que en el plazo de diez días emita informe sobre la valoración de los daños previa inspección del vehículo supuestamente dañado. En el informe que se evacua sesenta días después, el 20 de junio de 1994 (folio 72), con infracción del art. 10.2 RPAPRP, se hace constar que "ha sido inspeccionado por mí

dicho vehículo", pero no se expresa dónde ni cuándo, ni obra actuación administrativa alguna requiriendo al interesado para que señale dónde se encuentra el vehículo para ser inspeccionado o señalándole día, hora y lugar en que ha de poner el vehículo a disposición de la Administración para la inspección de los daños. También informa que "las fotos que se acompañan al expediente coinciden con el estado en que quedó el vehículo", lo cual suscita cierta perplejidad porque estando la solicitud de informe fechada el 15 de abril de 1994, para poder constatar por inspección personal que el estado del vehículo coincidía con el que reflejaban las fotos presentadas el 17 de enero de 1994 o antes de esta fecha, el vehículo debería continuar sin reparación en una fecha posterior al 15 de abril de 1994, lo cual se halla en contradicción con la fotocopia del documento obrante al folio 79, que no consiste en una factura proforma o propuesta de presupuesto de reparación, sino en una factura que, después de describir una serie de reparaciones, bajo la fórmula "Debe" expresa el correspondiente importe y en la cual figura una firma y el sello del taller de reparaciones con la fórmula "recibi", lo cual indica que el vehículo ya estaba reparado en una fecha anterior al 29 de marzo de 1994 que es la de la factura.

Por último, como los arts. 12 y 13 RPAPRP imponen que la Propuesta de Resolución deba pronunciarse necesariamente sobre la valoración del daño causado y explicitar los criterios para su cálculo, es obvio que como se indicó en el oficio que lo solicitaba, el informe al respecto debió explicitar los criterios para su cálculo, tal como podrían ser, en cuanto al importe por los repuestos del vehículo, los precios de venta del representante oficial en la provincia de la empresa fabricante del vehículo siniestrado, y en cuanto a los gastos de mano de obra, los precios medios en el mercado de la hora de trabajo en los talleres de mecánica del automóvil y las horas de trabajo necesarias, según los baremos del oficio, para reparar las averías y realizar las sustituciones de piezas. Sin embargo, el informe se limita a expresar sumariamente que el coste de los repuestos y de la mano de obra está de acuerdo con los precios actuales del mercado.

A la vista de ello, es necesario insistir que el informe del perito de la Administración sobre la extensión y cuantía del daño y criterios para su cálculo mediante inspección personal, (a cuyo fin se ha de requerir al reclamante para que ponga el vehículo a disposición de la Administración para su inspección) es un trámite que reviste importancia en orden a garantizar la correcta fundamentación fáctica de

la resolución de la reclamación y a evitar que la Hacienda autonómica pague lo que no debe.

3. Después de cumplimentado el trámite de audiencia al reclamante, se dio audiencia al contratista de la obra a cuya ejecución aquél imputaba el hecho lesivo; se realizó, a instancias del contratista, una prueba testifical sin que se notificara al reclamante, lo cual supuso una infracción del art. 80 LRJAP-PAC; se aportaron nuevos informes y un documento consistente en la copia del contrato administrativo en virtud del cual se estaba realizando la obra; para al final formular la Propuesta de Orden que se dictamina sin dar nuevo trámite de vista del expediente y audiencia al reclamante, lo cual era obligado porque se habían traído al expediente nuevos elementos fácticos que no habían podido ser valorados o contradichos por aquél. Al ser la finalidad del trámite de audiencia permitir a los interesados que a la vista de todo lo actuado formulen las alegaciones y aporten los documentos y justificaciones en defensa de sus intereses, esta finalidad se vería defraudada si después de cumplimentado el trámite de audiencia se aportaran nuevos elementos probatorios sobre los cuales los reclamantes, por desconocerlos, no pudieran realizar alegaciones ni presentar documentos o justificaciones, lo cual constituiría una infracción del art. 11.1 RPAPRP causante de indefensión y, por tanto, determinante de la anulabilidad de la Resolución (art. 63.2 LRJAP-PAC). Por ello, los arts. 84 LRJAP-PAC y 11.1 RPAPRP imponen que siempre que después de cumplimentado el trámite de audiencia se aporten nuevos elementos de hecho, se dé nuevo trámite de audiencia a los interesados que no los hayan aportado.

Sin embargo, esta infracción no determina en todos los supuestos la retroacción de las actuaciones a fin de que se conceda nuevo trámite de audiencia al interesado que no pudo conocer esos nuevos elementos probatorios. Esta retroacción es obligada en los casos en que la Resolución se funde en ellos; pero no en aquellos casos en que se puede fundar fácticamente la Resolución en los elementos de hecho aportados hasta el momento en que se procedió a dar audiencia al interesado, sin recurrir a los hechos aportados posteriormente, siempre que la marginación de éstos no haga padecer la fundamentación fáctica, ni origine indefensión a otros interesados, ni suponga ausencia de pronunciamiento sobre todas las cuestiones planteadas por los interesados, condiciones todas que se dan en el presente supuesto.

Finalmente, en la tramitación del expediente no se ha respetado el plazo de seis meses para su resolución que impone el art. 13.3 RPAPRP en relación con el art. 42.2 LRJAP-PAC, plazo al que hay que atenerse aquí porque no se ha abierto un período extraordinario de prueba ni se ha hecho uso de la facultad contemplada en el segundo párrafo del art. 42.2 LRJAP-PAC. Mas, dado el tenor del segundo párrafo del art. 43.1 LRJAP-PAC, no existe obstáculo alguno a que la Administración cumpla con la obligación de resolver expresamente porque del expediente no resulta que se haya emitido la certificación a que se refiere el art. 44 LRJAP-PAC.

III

De la manifestación del reclamante ante la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil y de su escrito de alegaciones en trámite de audiencia, resulta que los hechos que sustentan la reclamación indemnizatoria son los siguientes: A las 14'15 horas del 21 de diciembre de 1993, cuando circulaba con su vehículo por una curva de un ramal de salida de la autopista TF-1, en dirección a San Bartolomé de Geneto, a la velocidad de 40 kilómetros por hora, debido a la presencia de líquido asfáltico sobre el firme de la carretera el vehículo derrapó contra un muro, de lo cual resultaron los daños materiales por los que reclama, e imputa el que no se diera cuenta de la realización de obras a que la señalización de advertencia de éstas estaba situada dentro de las obras y no antes, por lo que achaca la producción del accidente a la defectuosa señalización. Para probar estos hechos aporta sus manifestaciones realizadas por propia iniciativa dos días después ante la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil "para dejar constancia de lo ocurrido" y un informe del Jefe de la Policía Local de La Laguna, expedido el 12 de enero de 1994 a petición del reclamante.

Del informe del Jefe de Sección, de fecha 25 de abril de 1994, del cual tuvo conocimiento en el trámite de audiencia el reclamante, resulta que el líquido asfáltico al que se refiere el reclamante consistía en un riego de adherencia a base de emulsiones asfálticas con dotación solamente de un kilo por metro cuadrado (lo cual equivale a 0'1 gramo por centímetro cuadrado) que, por su mínima cantidad y precisamente por sus propiedades de adherencia, su efecto es antideslizante.

De la narración de los hechos del propio reclamante resulta la falta de fundamento de su pretensión. Tanto en sus manifestaciones ante la Guardia Civil de Tráfico como en sus alegaciones en trámite de audiencia no imputa la causación del accidente a la presencia sobre la calzada de riego asfáltico adherente, sino a que no

se diera cuenta de la realización de obras por la defectuosa disposición de la señalización de éstas. Es a esta "falta de servicio" a la que imputa que su vehículo derrapara. Sin embargo es imposible establecer una relación de causalidad entre esa señalización hipotéticamente defectuosa y el deslizamiento del vehículo, porque es imposible que el vehículo derrape porque esté correcta o incorrectamente situada la señalización de advertencia de obras. Ni la realización de éstas ni la disposición de aquella en esas circunstancias pueden ser causas determinantes de la salida del vehículo de la calzada. En efecto, para el surgimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración no basta la existencia de una falta de servicio, como resulta de que pueda surgir aún en el caso de que el servicio haya funcionado correctamente, sino que es necesario un nexo causal entre el funcionamiento del servicio y el efecto lesivo. Aunque el servicio haya presentado faltas en su funcionamiento, si éstas no causan el daño, la Administración no responde. En el presente supuesto, la alegada y no demostrada circunstancia de la señalización incorrecta no pudo haber determinado en absoluto la salida de la calzada de un vehículo del que se afirma que circulaba a 40 kilómetros por hora. La presencia sobre la calzada de un riego asfáltico adherente en la mínima proporción de 0'1 gramo por centímetro cuadrado tampoco tiene la más remota conexión con las causas que hayan originado el derrape del vehículo. Por ello, se afirma que por su propio fundamento no ha lugar a la estimación de la reclamación resarcitoria.

Ni una sola de estas conclusiones es desvirtuada por el informe del Jefe de la Policía Local que ha aportado el reclamante, pues ese informe se limita a afirmar que el vehículo había colisionado contra un talud, que había una capa de asfalto derretido y que existía señalización dentro de las obras. Es decir, las mismas afirmaciones que realiza el reclamante pero nada prueban en cuanto a la existencia de un nexo causal entre la disposición de la señalización y la existencia de riego asfáltico y la colisión del vehículo contra el talud.

Pero es más, ese informe del Jefe de la Policía Local no tiene el más mínimo valor probatorio respecto a las afirmaciones que contiene. En primer lugar, no es un atestado, es decir, un acta levantada por agentes públicos que recoja la percepción directa de éstos de una situación fáctica con constancia detallada de todas sus circunstancias relevantes (situación y estado del vehículo, huellas de frenada, presencia de señales de circulación y disposición de éstas, situación y distancia de

señales de advertencia de obras respecto al vehículo accidentado y respecto a las obras, medidas que tomaron para garantizar la seguridad del tráfico, representación gráfica de todas esas circunstancias). El informe del Jefe de la Policía Local es, como resulta de su tenor, un mero informe de una autoridad no competente que se remite a "unos datos obrantes en esta jefatura" sin expresar la naturaleza ni documentación de esos datos; es decir, si resultan de actuaciones documentadas de la Policía local, en cuyo caso habría procedido su certificación por el Secretario del Ayuntamiento que es el funcionario al que la legislación de régimen local atribuye la fe pública local, o si resulta de referencias verbales. En todo caso, de la literalidad del informe resulta que éste no es más que una apreciación de su firmante de otra apreciación realizada por unos terceros, de la cual, a su vez, no consta la razón y las circunstancias en que se realizó ni su documentación, por lo que no tiene el más mínimo valor probatorio respecto a las afirmaciones que contiene, las cuales, como ya se señaló, son irrelevantes por lo demás en orden a la apreciación de la existencia de un nexo causal entre la disposición de la señalización de las obras y la producción del hecho lesivo.

CONCLUSIONES

1. En el procedimiento que sustenta la Propuesta de Orden que se dictamina se ha incurrido en las irregularidades procedimentales que se señalan en el Fundamento II.1 y 2, las cuales, aunque no son invalidantes, es obligado señalar en garantía de la corrección del actuar administrativo y en evitación de su reiteración en otros procedimientos.

2. Para evitar que la Propuesta de Orden incurra en vicio de anulabilidad por indefensión, se ha de prescindir para su fundamentación de los informes y elementos probatorios aportados al expediente con posterioridad al trámite de audiencia al reclamante, con los límites que se explicitan en el Fundamento II.3.

3. El reclamante no ha aportado prueba alguna de la existencia de que el accidente por el que reclama haya sido causado por el funcionamiento del servicio de carreteras. Por el contrario, de su propia versión de los hechos resulta la exclusión de toda posible relación de causalidad entre dicho funcionamiento y el evento lesivo. Por lo que es conforme a Derecho la Propuesta de Orden que se dictamina.