



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 2 / 1 9 9 5

La Laguna, a 10 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 J.L.D.G. (EXP. 39/1995 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

De conformidad con lo establecido en los arts. 11.1 y 10.6 de la Ley 4/84, del Consejo Consultivo, éste en relación con el art. 22.13 de la Ley orgánica del Consejo de Estado, y según se contempla congruentemente con todo ello en el art. 12.1 del Reglamento regulador de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP), aprobado por Real Decreto 429/93 que se dicta en virtud de lo prevenido en el art. 142.3 de la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), se emite la opinión técnico-jurídica de este Organismo en forma de Dictamen a preceptiva solicitud de la Presidencia del Gobierno de la Comunidad Autónoma.

Concretamente, se analizará la adecuación jurídica de la Propuesta de Orden formulada por el Servicio competente de la Consejería de Obras Públicas, mediante la que se formaliza el proyecto de acto administrativo decisorio de una solicitud de indemnización por daños que se imputan al funcionamiento del servicio público de carreteras, presentada ante dicho Órgano -en exigencia de la responsabilidad patrimonial prevista en los arts. 106.2 de la Constitución (CE) y, como en este precepto se indica, 139 y siguientes de la citada Ley 30/92, y en ejercicio del

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

correspondiente derecho indemnizatorio- por F.B.M.L., que actúa en representación del titular del bien dañado, J.L.D.G.

II

Desde luego, vista la fecha de iniciación del procedimiento administrativo que nos interesa, es incuestionable que la cuestión a determinar ha de acomodarse a lo ordenado tanto por la LRJAP-PAC como por el RPAPRP, de acuerdo con lo señalado en las disposiciones adicionales tercera y transitoria segunda de aquélla o en la disposición transitoria del RPAPRP. Por consiguiente, en el análisis del asunto sometido a la consideración de este Organismo se ha de tener en cuenta la mencionada ordenación, así como la constitucional o la estatutaria, estatal y autonómica de orden competencial y procedimental con incidencia en la actuación de la Administración autonómica al respecto, procediéndose a la vista naturalmente de la jurisprudencia y de la Doctrina, tanto del Consejo de Estado como, obviamente, de este Consejo Consultivo existente sobre tales materia y ordenación.

Conviene recordar que la aplicación de la regulación estatal reseñada al comienzo del párrafo precedente es plena, sin importar su rango legal o reglamentario, su alcance sustantivo o procedimental, o su naturaleza básica o no, puesto que sin perjuicio de lo previsto en el art. 33.1 de la Ley 14/90, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (LRJAPC), es lo cierto que si como parece señalar ese precepto o permitir el art. 149.1.18 CE cabe la existencia de normas autonómicas de desarrollo de la legislación estatal básica en esta materia de responsabilidad patrimonial, no lo es menos que aún no han sido establecidas aquéllas.

III

1. En principio, ha de constatarse que la actuación administrativa analizada es jurídicamente adecuada en cuanto concierne a la determinación de la legitimación activa y pasiva en el asunto que nos ocupa. Así, la primera corresponde, según lo preceptuado con base en el art. 106.2 CE en los arts. 139.1 y 142.1 LRJAP-PAC en conexión con el art. 31.1. a) de ésta, al dueño del automóvil dañado, que puede actuarla a través de representante debidamente apoderado para ello. Ambos extremos están bien acreditados, como se desprende de la documentación del

expediente administrativo remitido a este Organismo junto a la solicitud de Dictamen.

Por lo que a la legitimación pasiva y a su actuación respecta, es incuestionable que en principio corresponde a la Comunidad Autónoma, actuando a través de la Consejería de referencia, puesto que teniendo la Comunidad Autónoma la titularidad competencial plena en materia de carreteras y siendo titular de la vía donde ocurre el percance resulta también serlo del servicio público homónimo, en cuyo contenido sustancial se incluye indudablemente la responsabilidad prevenida en los preceptos constitucional y legales ya citados, en cuanto aneja a su prestación, de modo que ha de asumir su eventual exigencia. Por demás, la resolución de dicha reclamación ha de producirla el titular de ese órgano, el Consejero de Obras Públicas, y ha de tener forma de Orden Departamental.

Todo lo cual ha sido respetado en la presente ocasión (cfr. arts. 21 y 29.13 del Estatuto de Autonomía; Real Decreto 2125/84, de traspaso de funciones y servicios en esta materia; Ley autonómica 9/91, de Carreteras de Canarias, en sus arts. 2,3 y 5; y arts. 27.2, LRJAPC y 42 de la Ley autonómica 1/83, del Gobierno y la Administración Pública) no habiéndose producido hasta el momento cambio alguno en la situación descrita porque no ha tenido efectividad la transferencia en carreteras que se ordenó en su día legalmente en favor de los Cabildos (cfr. disposiciones transitoria tercera LRJAPC).

2. En este orden de cosas, ha de constatarse que como acertadamente ha entendido el órgano administrativo actuante y según exigen los arts. 139.2 y 142.5 LRJAP-PAC y 4.2 y 6 RPAPRP, el derecho a reclamar como vía para virtualizar la pretensión indemnizatoria correspondiente se ha ejercido correctamente: por un lado, el daño alegado es efectivo y está evaluado económicamente e individualizado personalmente; por otro, no existiendo causa legal para que no proceda su presentación, la reclamación se ha interpuesto antes de haber transcurrido un año desde que sucedió el hecho dañoso.

Es mas, cabe señalar que procedimentalmente la actuación analizada en principio cumple debidamente los trámites legales y reglamentarios al efecto fijados, según aparece documentalmente contrastado y se indica tanto en los Antecedentes como en los Fundamentos y Resuelvo de la Propuesta de dictaminar, incluida la

audiencia del interesado. No obstante, pudiera cuestionarse, al menos desde la perspectiva de este Organismo y su función, que (en cuanto aquella no culmine el expediente) el Informe del Servicio Jurídico y el Dictamen del Consejo Consultivo vengan a tener idéntico objeto formal y a evacuarse en igual momento procedimental, apareciendo como que tienen similar naturaleza técnico-jurídica, fin garantista y utilidad funcional, no cumpliéndose tampoco el plazo prevenido en el apartado primero del citado precepto reglamentario seguramente por este motivo. Por otra parte, teniendo esta cuestión una importante consecuencia -sobre la que luego se volverá- ha de advertirse en relación con lo dispuesto en el art. 2.2. RPAPRP, en virtud de lo previsto en el art. 12.2, que el aseguramiento del pleno cumplimiento de los trámites referidos parece demandar tanto que la valoración, incuestionablemente hecha, del daño ocasionado se haga aún mas ajustadamente a lo preceptuado en el art. 141.2 y 3 LRJAP-PAC como, muy especialmente, que se efectúe conociendo las facturas realmente abonadas por el lesionado para repararlo, circunstancia ésta que no parece haber sido observada en este caso, no constando en el expediente las mencionadas facturas, debiendo estarlo porque las lesiones producidas, siendo indemnizables si el afectado ante todo no tiene el deber jurídico de soportarlas, sólo han de serlo hasta cubrir el costo que demostradamente comportare su reparación o subsanación.

IV

1. A la vista de la normativa aplicable, y de la Jurisprudencia y Doctrina existente al efecto, y teniendo presente la documentación obrante en el expediente remitido, ha de señalarse, siguiéndose por demás reiterados pronunciamientos previos del propio Consejo Consultivo en los temas a los que se refieren, que es conforme a Derecho, en general, el contenido de los Fundamentos 3 y 4 de la Propuesta de Orden.

Desde luego, la responsabilidad de referencia es objetiva en cuanto que es exigible tanto si el funcionamiento del servicio es normal, como si es anormal; o bien, si el daño -que ha de producirse necesariamente a consecuencia de aquél y que no debe ser legalmente soportado por el afectado, no ocurriendo el hecho dañoso por su actuación improcedente, ni ser imputable a la exclusiva y determinante intervención de un tercero o ser calificable de fuerza mayor, generándose por un hecho imprevisible y/o irresistible- tanto se produce por una actuación incorrecta del

servicio afectado, como, pese a la corrección de dicha actuación, en los supuestos de caso fortuito y sin perjuicio de supuestos de responsabilidad concurrente o compartida.

Y, ciertamente, forma parte del contenido del servicio público de carreteras, siendo uno de los elementos que conlleva su funcionamiento y prestación, el mantenimiento y conservación de las vías y de las zonas contiguas tan dominio público e inherentes al servicio como ellas, de manera que sirvan con eficacia y seguridad a sus fines y, por ende, a los usuarios. Razón por la que es responsabilidad del titular asegurar que ello ocurra adecuadamente y, por tanto, le es exigible cuando el usuario sufre un daño en sus bienes o derechos al colisionar con o recibir el impacto de un obstáculo situado o caído sobre la vía por la que circulaba.

2. Pues bien, en concreta referencia al contenido del Fundamento 5 de la Propuesta de Orden, ha de aceptarse que es sustancialmente correcto, pues no cabiendo argüir la existencia de fuerza mayor, actuación ilegal del interesado o intervención de un tercero, es cierta la producción del hecho dañoso y la conexión del daño al funcionamiento del servicio de carreteras de titularidad autonómica prestado por la Administración, no existiendo aquí tampoco responsabilidad concurrente o compartida.

Sin embargo aún no cabiendo duda alguna de que el daño en este caso es cierto, individualizado y evaluable económicamente, ocurre que, como ya se advirtió anteriormente, a los efectos de fijar la exacta suma de la indemnización abonable - que debe acomodarse a la valoración del daño realmente sufrido y, por tanto, a la cuantía de los gastos que produzca su reparación- es preciso disponer para ello no sólo de los datos ya obrantes en el expediente, incluido el Informe del Técnico de la Administración, sino de las facturas realmente abonadas por el afectado en la reparación de su automóvil. En consecuencia, aunque probablemente a la luz de esos datos el *quántum* indemnizatorio deba ascender a la cifra recogida en la Propuesta, ello no puede asegurarse procedente y definitivamente sin disponerse de las referidas facturas, las cuales permiten determinar con toda seguridad el costo patrimonial soportado por el afectado y del que la indemnización debe resarcirle.

3. En fin, ha de apuntarse que no es procedente el Fundamento 1 de la Propuesta. Es claro que la responsabilidad en juego es administrativa y no civil. Y

ello, no solo porque, efectivamente, es jurídico-pública la actuación de la que se deduce, estando regulada por el Derecho administrativo y tratarse del funcionamiento de un servicio público, sino porque por decisión del Legislador competente para ello la responsabilidad patrimonial de la Administración, actué ésta tanto en relaciones de Derecho público como de Derecho privado, ha de exigirse en vía administrativa mediante los procedimientos legalmente previstos al respecto. Por eso, cualquiera que fuese el tipo de relación de la que derive, la Resolución administrativa de aquéllos pone fin a dicha vía, de modo que, de estimarse oportuno recurrirla, deberá serlo ante la Jurisdicción contencioso-administrativa (crf. arts. 142.6 y 144 LRJAP-PAC y 1.2 y 2.3 RPAPRP). La improcedencia se debe a la innecesidad de este Fundamento, habida cuenta que, sin contradecir las antedichas circunstancias, el escrito de reclamación presentado ante la Consejería de Obras Públicas, elaborado por demás con bastante conformidad a lo exigido en el art. 6.1, RPAPRP, se limita a señalar que a su través se interpone la pertinente reclamación administrativa de indemnización que, lógicamente, es previa a la vía judicial, sin decirse que ésta sea la civil o que se vaya a ejercitar acción civil de clase alguna. En todo caso, conviene recordar que la Administración debe advertir al interesado de los errores en que incurra su instancia, máxime cuando ese error sea de la naturaleza del que, incorrectamente, el órgano actuante considera se ha cometido.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Orden es jurídicamente ajustada, en general, sin perjuicio de las observaciones que se efectúan en los puntos Fundamentos III y IV; particularmente por lo que atañe a la fijación plenamente adecuada de la cuantía de la indemnización otorgada, que exige disponer de las facturas pagadas por el coste de reparación del vehículo dañado.