



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 3 / 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 P.D.Q.P. (EXP. 42/1995 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. A preceptiva solicitud de la Presidencia del Gobierno de la Comunidad Autónoma, se emite Dictamen sobre la adecuación técnico-jurídica de la Propuesta de Orden referenciada en el encabezado a los arts. 139 y siguientes de la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) y al Reglamento 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 ordenado en el art. 142.3 LRJAP-PAC, en ejecución reglamentaria de la citada Ley. Todo ello, de conformidad con lo establecido en los arts. 11.1 y 10.6 de la Ley del Consejo Consultivo -éste en relación en lo dispuesto en el art. 22.13 de la Ley orgánica del Consejo de Estado (LOCE)- y, en congruencia con lo anterior, 12.1 RPAPRP.

2. Desde luego, vista la fecha de iniciación del procedimiento administrativo que nos interesa, es incuestionable que la Propuesta de Orden ha de acomodarse a lo ordenado tanto por la Ley 30/92 como por el RPAPRP, según se señala en las disposiciones adicionales tercera y transitoria segunda de tal Ley o en la disposición transitoria del Real Decreto aprobador del referido Reglamento. Por consiguiente, en el análisis del asunto sometido a la consideración de este Organismo se ha de tener

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

en cuenta la mencionada ordenación, así como la constitucional, estatutaria, estatal y la autonómica de orden competencial y procedimental con incidencia en la actuación de la Administración autonómica, procediéndose a la vista de la Jurisprudencia y de la Doctrina tanto del Consejo de Estado como 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 autonómica 14/90, de 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 norma autonómica del desarrollo de la legislación estatal básica en materia de responsabilidad patrimonial, no lo es menos que aun no ha sido establecida.

II

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 ciertamente - de acuerdo con lo preceptuado 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. Y ambos extremos están bien acreditados, como se desprende de la documentación del expediente administrativo remitido con la solicitud de Dictamen.

Por lo que a la legitimación pasiva respecta, es incuestionable que en principio corresponde a la Comunidad Autónoma -quien actúa a través de su Administración Pública y, mas concretamente, de la Consejería de referencia- quien posee la titularidad competencial plena en materia de carreteras así como de la vía donde ocurre el percance, y del servicio público de carreteras. Por demás, la resolución de dicha reclamación debe efectuarla 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, no sólo 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 sino porque la carretera interesada, la GC-1, es de interés regional (cfr. art. 3, Ley autonómica 9/91).

2. Por lo demás, desde la perspectiva procedimental que interesa ahora esta circunstancia no se altera por el hecho de que el daño hubiera ocurrido en una carretera parcialmente en obras contratadas por su titular. Y ello, porque con independencia de quién deba al final responder patrimonialmente por los daños causados por la realización de tales obras, lo cierto es que, dada la titularidad y la prestación del servicio público involucrado, aunque la Administración sólo deba efectuar ese abono en los casos legal y reglamentariamente determinados y en la forma reglamentariamente fijada la reclamación no sólo ha de dirigirse al órgano competente de la misma -que es el órgano de contratación y responsable de la antedicha prestación- sino que ha de ser tal órgano quien, respetando las garantías otorgadas al contratista, decida primero si es procedente aquélla y luego si el responsable obligado a resarcir al reclamante es la Administración o el contratista, cerrando su resolución la vía administrativa y cabiendo contra ella recurso contencioso-administrativo (cfr. arts. 134 del Reglamento de Contratación del Estado, aprobado por Decreto 3.410/75, y 1.3, RPAPRP).

En relación con lo antedicho, cabría dudar acerca de la preceptividad del Dictamen de este Organismo sobre la Propuesta de Orden remitida a este Consejo, cuando entienda que no existe exigencia de responsabilidad o, al menos, cuando existiendo le corresponde la misma al contratista, habida cuenta que el RPAPRP parece contemplar esa preceptividad únicamente de preverlo la LOCE y cuando la responsabilidad es en exclusiva de la Administración (cfr. arts. 12.1 y 1.3 RPAPRP). Pero, aparte de que el Dictamen puede ser de obligada solicitud también por previsión de una norma autonómica con incidencia en el particular (como sucede con la Ley del Consejo Consultivo y sin que la LOCE diga nada en este sentido expresamente, siendo autonómica la Administración competente y actuante), ocurre que existiendo la oportuna remisión de la Ley 4/84 a la LOCE (cfr. art. 10.6 de la

primera) la ordenación de la LOCE deja bien claro que el Dictamen procede respecto de cualquier clase de reclamaciones ante la Administración en concepto de indemnización por daños y perjuicios (cfr. art. 22.13).

3. En este orden de cosas, ha de constatarse que como acertadamente ha entendido el órgano administrativo actuante y según se exige en 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 se ha ejercido correctamente: por un lado, el daño alegado es efectivo, está evaluado económicamente, e individualizado personalmente; por otro, no existiendo causa legal para que no proceda su presentación, la reclamación se ha efectuado antes de haber transcurrido un año desde que sucedió el hecho dañoso.

Es mas, puede convenirse sin problema que según está documentalmente contrastado la actuación analizada es procedimentalmente adecuada, en general, habiéndose cumplido debidamente los debidos trámites legales y reglamentarios, particularmente, los que se determinan tanto en el art. 134 del Reglamento de Contratación, como en el art. 1.3 RPAPRP. No obstante, quizá pueda ser cuestionable -desde la perspectiva de la regulación y definición de la función de este Organismo- que la Propuesta no sea el documento que culmina el expediente, de forma que el Informe del Servicio Jurídico y el Dictamen del Consejo Consultivo vengan a tener idéntico objeto formal y evacuarse en igual momento procedimental, aparentándose que tienen similar naturaleza técnico-jurídica, fin garantista y utilidad funcional, o bien, obligándose a que el Dictamen verse mas sobre el Informe evacuado sobre el acto proyectado que sobre éste. En todo caso, es notorio que -seguramente como inevitable consecuencia de la circunstancia indicada- no se cumple en absoluto el plazo que el órgano instructor del expediente tiene para proponer al órgano competente para ello que recabe el preceptivo Dictamen, no constando tampoco en éste o en otros expedientes la existencia formal de esta propuesta (cfr. art. 12.1 RPAPRP).

A lo que debe añadirse que, sin justificación al efecto o razón que lo fundamente, se excede sobradamente el plazo de resolución de esta clase de procedimientos previsto en el art. 13.2 RPAPRP, irregularidad que naturalmente no empece ni obsta la aplicabilidad al caso de los arts. 43 y 44 LRJAP-PAC.

III

1. Analizándose mas concretamente los Fundamentos de Derecho y el Resuelvo de la Propuesta analizada, a la vista de la documentación obrante en el expediente remitido a este Organismo, de acuerdo con lo preceptuado en la normativa de aplicación, la Jurisprudencia y la Doctrina existente al efecto, ha de convenirse que, sustancialmente, son conformes a Derecho dichos Fundamentos y Resuelvo, que, por demás, se ajusta a lo que, según determina el art. 13.2 RPAPRP, exige el art. 89 LRJAP-PAC.

Así, sin necesidad de reiterar anteriores pronunciamientos de este Organismo sobre el concepto, exigibilidad, actuación y efectos del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, cabe añadir a lo ya expresado sobre el contenido del Fundamento 1 que, en efecto, la reclamación ha de presentarse ante el órgano de contratación, que es la Consejería de Obras Públicas, precisamente el órgano administrativo que actúa la titularidad autonómica de la carretera y del servicio público afectados. Sin embargo, como se indicó precedentemente, a la luz del art. 134 del Reglamento de Contratación, en conexión con lo señalado en el art. 1.3 RPAPRP, debe insistirse en que ha de quedar claro que la Administración competente ha de conocer todas las reclamaciones que se eleven por daños supuestamente causados por la ejecución de las obras contratadas, de manera que tras recabar los informes pertinentes y dar audiencia al contratista y al reclamante -siendo ambos interesados- decidirá poniendo fin a la vía administrativa sobre la pertinencia de la reclamación, y, de ser tal pronunciamiento positivo, si ha de responder por los daños la propia Administración -determinándose entonces esa responsabilidad de acuerdo con el RPAPRP- o el contratista.

2. Esto es lo que ha efectuado, por demás correctamente, el Fundamento 2 de la Propuesta. Así, es lo cierto que en todo caso corresponde al reclamante no sólo acreditar por cualquiera de los medios probatorios válidos en Derecho -y de modo mínimamente razonable, en el sentido de generar una actuación comprobatoria de la Administración- que se ha producido en efecto el hecho dañoso y que el daño existe, sino que es admisible la conexión de éste con el funcionamiento del servicio o, en este caso, la ejecución de las obras conexas al mismo. Pues bien, ocurre que aquí el reclamante no acierta a probar de manera bastante o aún suficiente, no ya en

principio la existencia del daño -lo que pudiera remediarse con la aportación de fotos y del peritaje, o la existencia misma del hecho dañoso, problema que asimismo cabría entenderse solventable por el hecho de que un testigo pudiera confirmarlo, aunque no lo haga exactamente en el trámite que consta documentado en el expediente- sino el necesario nexo causal entre el daño y el funcionamiento ejecución del servicio obras, de modo que, en definitiva, solo existe su palabra contra la del contratista que, además, cuenta a su favor con el Informe del director técnico de dichas obras.

Por consiguiente, habida cuenta que ha de considerarse no acreditado adecuadamente que el daño se produjo por colisionar el vehículo del interesado con una valla perteneciente a las mencionadas obras colocada en la vía indebidamente o impropiamente señalizada, resulta aceptable deducir que no cabe aquí exigencia de responsabilidad, ni consecuentemente derecho a indemnización alguna, no siendo por ello preciso entrar a determinar si es la Administración o el contratista quien debiera responder de los daños producidos.

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

1. Sin perjuicio de las observaciones recogidas en los Fundamentos II y III, la Propuesta de Orden sometida a la consideración de este Consejo se ajusta a Derecho.

2. Según se advierte en el punto 3 del Fundamento II, y como ordinariamente viene sucediendo en este tipo de actuaciones administrativas, se incumple sobradamente y sin justificación el plazo señalado en el art. 13.2 RPAPRP.